

CENTRO INTERUNIVERSITARIO DE DESARROLLO
PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL DESARROLLO

COOPERACION INTERNACIONAL LA EXPERIENCIA CHILENA 1990 - 1991

ARCHIV
105070



3-A-90-3637

CENTRO INTERUNIVERSITARIO DE DESARROLLO
PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL DESARROLLO

COOPERACION INTERNACIONAL

LA EXPERIENCIA CHILENA 1990 - 1991



Archiv
327(83)
C 4

Centro Interuniversitario de Desarrollo
CINDA

Europa 2048

Teléfonos: 2339869 - 2341128

Fax: (562) 2341117

Santiago, Chile

Colección Ciencia y Tecnología N° 33

Inscripción N° 82.578

ISBN: 956-7106-08-8

Abril de 1992

Alfabeta Impresores
Lira 140, Santiago

PRESENTACION	7
INTRODUCCION	9
PRIMERA PARTE	
CAPITULO I. COOPERACION INTERNACIONAL Y POLITICA EXTERIOR	15
<i>José Miguel Insulza Salinas</i>	
CAPITULO II. COOPERACION INTERNACIONAL: EVOLUCION CONCEPTUAL Y OPERATIVA	39
<i>Iván Lavados Montes</i>	
CAPITULO III. LA AGENCIA DE COOPERACION INTERNACIONAL	53
<i>Rodrigo Egaña Baraona</i>	
CAPITULO IV. FINANCIAMIENTO EXTERNO MULTILATERAL Y BILATERAL: LA POLITICA DEL GOBIERNO DE CHILE	79
<i>Jorge Rodríguez Grossi</i>	
SEGUNDA PARTE	
CAPITULO I. ASPECTOS JURIDICOS E INSTITUCIONALES DE LA COOPERACION INTERNACIONAL EN CHILE	99
<i>Guillermo Ramírez Rebolledo</i>	

CAPITULO II. INSTRUMENTOS DE LA COOPERACION INTERNACIONAL EN CHILE	123
<i>Mario Waissbluth Subelman</i>	
CAPITULO III. LA COOPERACION INTERNACIONAL Y LA PROMOCION DE LA INVERSION PRIVADA EXTRANJERA: UN NUEVO DESAFIO PARA CHILE	139
<i>Felipe Tomic Errázuriz</i>	
<i>Francisco Tomic Errázuriz</i>	
CAPITULO IV. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES ANTE LA COOPERACION INTERNACIONAL	161
<i>Raimundo Valenzuela de la Fuente</i>	
APENDICE	
COOPERACION INTERNACIONAL OBTENIDA POR CHILE 1990 - 1991	183

La cooperación internacional es un factor desencadenante de muchas y relevantes modificaciones en la vida de los países, sea mediante la transferencia, generación o adaptación de conocimientos científicos y tecnológicos, sea por la vía de difundir conceptos y enfoques sobre diversos aspectos del desarrollo económico y social, sea mediante la implantación de modelos institucionales u organizativos, sea, en fin, haciendo accesibles recursos financieros para emprender programas o proyectos.

En Chile, el acceso oficial a la gestión y a recursos de la cooperación internacional se vio drásticamente reducido entre 1973 y 1990. El retorno del país al sistema democrático ha permitido la apertura de nuevos flujos de cooperación multilateral y bilateral, planteando con ello numerosos problemas a un país que carecía de normas jurídicas, de políticas y de organización administrativa para participar, sacar provecho y aportar lo suyo, de frente a una cooperación que en ese lapso experimentó cambios significativos en muchos sentidos: conceptos, objetivos, políticas, temas, mecanismos, instrumentos, actores, insumos, normas.

Este libro contiene un conjunto de artículos preparados por especialistas chilenos que han participado activamente en la definición de políticas y en la gestión de la cooperación internacional en Chile correspondiente al período iniciado oficialmente en marzo de 1990.

Sus conocimientos, juicios y experiencias no sólo son de interés para el Gobierno, empresas, universidades, ONGs y otros actores nacionales interesados en problemas de desarrollo económico y social, de innovación tecnológica o de I&D, sino también para actores institucionales y especialistas de otros países, así como para las propias fuentes de cooperación.

Al poner en circulación el libro, CINDA agradece la unión de esfuerzos y recursos del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), del Canadá; del Proyecto CHI/87/034 "Gestión Tecnológica", que

ejecuta el Centro con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); y de la Corporación de Cooperación Internacional (CCI).

CINDA

Santiago de Chile, enero de 1992.

El propósito de este libro es entregar antecedentes sobre lo que ha sido el reencuentro de Chile con la cooperación internacional, como parte de su reinserción en el plano de las relaciones exteriores.

Más allá del significado que pueda darse a los juicios de los autores, los artículos representan una suerte de memoria institucional del país en los temas que abordan, de modo que suministrarán valioso material informativo, interpretativo, reflexivo y operativo para quienes trabajan periódica o esporádicamente en la gestión de cooperación internacional, sea que ellos se desempeñen en instituciones fuentes o usuarias y, naturalmente, también a quienes lo hacen desde las instituciones que administran la cooperación.

Quienes participaron en la preparación de este libro han estado permanentemente vinculados al mundo de la cooperación internacional. Aun cuando, por lo mismo, la mayor parte de los temas pudo encargarse a cualquiera de ellos, CINDA procuró distribuirlos asignando a cada quien el tema más inmediato al tipo de participación que le ha correspondido durante la nueva puesta en marcha de la máquina de la cooperación en el país.

Durante la preparación del libro, CINDA reunió a los autores en varias oportunidades para explorar conjuntamente los contenidos y las ideas principales de cada artículo, sabiendo que cuando se trabaja en cooperación, la presión del quehacer diario hace que nunca se deje tiempo para un alto reflexivo en el camino.

En estas reuniones se consideró la conveniencia de suprimir, en varios artículos, el tratamiento de ciertos temas o materias, particularmente conceptuales e históricas, para evitar repeticiones. Con mejor acuerdo, se resolvió mantener los artículos en su integridad, tanto para dejar testimonio de la unidad de pensamiento cuanto para beneficiar a los lectores que sólo se interesen por uno de los temas, con artículos autosostenidos.

El libro consta de dos partes y una sección de apéndices.

En la primera parte se han incluido los artículos más vinculados a los aspectos contextuales, conceptuales e institucionales de la cooperación

internacional en Chile. Sin desmedro de tales aspectos, los cuatro trabajos que componen esta primera parte tienen un claro valor práctico.

José Miguel Insulza nos ubica en el mundo internacional, mundo de fuertes apuestas por intereses de países que persiguen objetivos diversos a través, entre otras vertientes, de la cooperación. Su trabajo contiene una revisión acuciosa de los antecedentes históricos, una interpretación aguda de intereses y estrategias de países y organismos internacionales que actúan como fuentes de cooperación, y un dimensionamiento adecuado de ésta en el marco de las relaciones internacionales.

Iván Lavados nos entrega un artículo breve pero de notable claridad y precisión, en el que propone el reconocimiento de períodos para el seguimiento de la evolución conceptual y operativa de la cooperación internacional, rescatando y sistematizando los elementos distintivos de cada etapa histórica hasta llegar a la actual, que define como una etapa en desarrollo. Quien lo lea estará en posición ventajosa para reconocer tales elementos y actuar en consecuencia.

Rodrigo Egaña revisa las diversas organizaciones que se ha dado el país para el manejo de la cooperación internacional, puesto que ellas son un antecedente valioso para entender la estructura, organización y funciones de la Agencia de Cooperación Internacional creada por el Gobierno actual. A la descripción de la Agencia, el autor añade agudas puntualizaciones sobre políticas, escenarios, logros y restricciones, apoyado en cifras y hechos precisos, para culminar con razonadas previsiones sobre el comportamiento de la cooperación en lo que resta del período de Gobierno.

Jorge Rodríguez cierra esta primera parte del libro con su artículo sobre la cooperación reembolsable, presentado con la precisión y solidez de quien ha hecho su vida en el campo de las finanzas públicas, respaldado por una reconocida capacidad personal y profesional. Con excepción de los pocos iniciados, la lectura de su artículo permite asomarse al mundo casi desconocido de los créditos de la banca multilateral y al mundo nuevo de los créditos concesionales bilaterales, saber cómo se gestan, con qué criterios se les asigna. Especial interés reviste la explicación de los aspectos que preocupan a las autoridades de Hacienda frente a estos últimos.

La segunda parte del libro presenta cuatro trabajos que están vinculados a aspectos operativos más específicos de la cooperación internacional. Al igual que en la primera parte, pero en sentido inverso, estos artículos no se limitan a presentar sus temas específicos, sino que contienen la visión de sus autores sobre aspectos históricos, contextuales y conceptuales.

Se inicia la segunda parte con mi artículo sobre aspectos jurídicos e institucionales, en el cual he procurado detallar los nuevos temas con que nos encontramos al retornar al mundo de la cooperación internacional oficial y la forma en que los enfrentamos, como también temas que han sido internamente críticos durante los primeros años del Gobierno actual, señalando puntos de vista contrapuestos y soluciones alcanzadas.

Mario Waissbluth se refiere seguidamente a los instrumentos de la cooperación internacional en Chile, mostrando cómo una nueva concepción

institucional hace que la captación de recursos va enriqueciéndose con funciones de contenido, las posibilidades que brinda la ejecución y evaluación exitosa de proyectos para contrarrestar la creciente falta de elegibilidad de Chile para cooperación no reembolsable, y la creatividad expresada en nuevas soluciones institucionales, en la apertura a la participación del sector productivo, y en la decisión de organizar y fortalecer la cooperación horizontal chilena.

Felipe y Francisco Tomic abordan la promoción de la inversión privada externa, indicando que en el tiempo presente el caso de mayor interés es el de la inversión europea, fundamentando su posición. Señalan que la inversión extranjera ha pasado a formar parte de la cooperación internacional debido a la evolución de los intereses de los países actores de dicha cooperación, expresados operativamente a través de diversos instrumentos, de entre los cuales desarrollan lo referente a *joint ventures*, promoción de inversiones e inversión chilena en el exterior.

Finalmente, Raimundo Valenzuela relata el caso de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) que, después de jugar un rol supletorio del Estado durante el período anterior y convertirse, por lo mismo, en actores principales de una cooperación internacional que afluyó a Chile por canales privados, deben regresar a sus funciones propias y a los montos de recursos que tales funciones pueden atraer. El autor muestra a las ONGs que deseen permanecer en los temas de los últimos lustros algunas alternativas adecuadas a las nuevas condiciones del país y del mundo de la cooperación internacional.

En el apéndice se reproducen, para uso de los lectores interesados, las cifras más recientes entregadas por la Agencia de Cooperación Internacional sobre captación y destino de los recursos.

La realización de este trabajo ha sido altamente motivadora para sus autores, que han acordado considerarla como el punto de partida de una labor sistemática de acopio e interpretación de información y de un ejercicio de reflexión permanente que beneficie la gestión de Chile en un campo de gran incidencia sobre su desarrollo.

GUILLERMO RAMIREZ REBOLLEDO
Editor

PRIMERA PARTE

CAPITULO I

COOPERACION INTERNACIONAL
Y POLITICA EXTERIOR

JOSÉ MIGUEL INSULZA*

* El autor es Director de Asuntos Económicos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Segundo Vicepresidente de la Agencia de Cooperación Internacional, de Chile.

El tema de la cooperación internacional—entendida como la transferencia, de un actor internacional a otro, de recursos, bienes o servicios en condiciones concesionales (1)— puede ser examinado desde distintos puntos de vista. La mayoría de los estudios existentes se han centrado en el examen de los efectos que la cooperación produce en los países que la reciben, sea para verificar si existe efectivamente una relación entre cooperación y desarrollo o entre cooperación y democratización, o simplemente para determinar si ella presta alguna utilidad.(2)

Todos estos estudios examinan la relación entre la cooperación y el recipiente. Menos frecuentes son los trabajos realizados desde la perspectiva política del otro actor de la cooperación, es decir, el Estado o sujeto internacional que la otorga. El supuesto habitual es que, tras esta transferencia de recursos gratuita o concesional, existe un acto de beneficencia o al menos un deseo de que las cosas vayan mejor para todos, sin que el otorgante obtenga, de manera directa, beneficio de su acción. La realidad es, en cambio, que la cooperación internacional forma parte de la política exterior de los Estados y, al igual que otras acciones de política exterior, busca promover intereses. Los individuos pueden actuar en la cooperación por vocación o altruismo; los Estados se mueven en ella en función de necesidades que se expresan, en lo externo, en una serie de acciones

¹ El término más usado en inglés con este sentido es "aid", mientras la palabra "cooperation" se refiere generalmente a la coordinación de políticas macroeconómicas entre estados. V. p. ej. Joseph Grieco, *Cooperation Among Nations*, Cornell University Press, Ithaca, 1990.

² Véase, por ejemplo, el clásico de Robert Cassen y Asociados, *¿Does Aid Work?* Clarendon Press, Oxford, 1986. Más recientemente, Anne O. Krueger, Constantine Michalopoulos y Vernon Ruttan, *Aid and Development*. De manera más específica, algunos estudios intentan averiguar si no es más conveniente promover el comercio entre naciones que otorgarles cooperación. V. Uma Ele e Ijaz Nabi, *Transitions in Development: The Role of Aid and Commercial Flows*, International Center for Economic Growth, San Francisco, 1991.

complejas y entrelazadas que constituyen la política exterior. La cooperación internacional forma parte integral de esa política exterior.

Esta es la dimensión que exploramos en este trabajo: la de las motivaciones o intereses de los Estados comprometidos en acciones de cooperación. Nuestra premisa básica es que ellos llevan adelante, de modo directo o influyendo en los organismos internacionales, políticas distintas de cooperación, que corresponden a su percepción de la época que se vive o a la forma en que definen sus intereses.

Esta relación es más visible para algunos países que para otros, y más para el plano bilateral que para el multilateral. Tal es el caso de algunos países europeos, cuya política de cooperación consiste principalmente en el otorgamiento de créditos blandos para la adquisición de bienes producidos por ellos; o de Estados Unidos, cuya política de cooperación se orienta masivamente hacia zonas de conflicto en las cuales se entiende involucrado el interés nacional norteamericano. (3)

En otros casos, especialmente cuando se trata de cooperación no reembolsable entregada por países sin grandes intereses estratégicos o de cooperación canalizada a través de organismos multilaterales, la relación es más sutil. No obstante, ella existe: los países nórdicos privilegian, por ejemplo, la asistencia a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de manera coherente con su política de fortalecimiento de las organizaciones internacionales como factor determinante en la paz y la estabilidad mundiales (no en vano fueron nórdicos los dos primeros Secretarios Generales de la ONU); Japón es el contribuyente más significativo hacia el grupo del Banco Mundial, lo cual es coherente con su propósito de participar crecientemente en la política global, pero a la vez restringir su acción internacional a temas básicamente económicos.

En todo caso, las tendencias más recientes de la cooperación parecen dirigidas a acentuar la visibilidad del vínculo entre política exterior y cooperación. El surgimiento de crecientes condicionalidades en el otorgamiento de la cooperación, sean ellas de carácter político o económico, muestra claramente la relación entre intereses nacionales y política de cooperación, que siempre ha existido, pero que ahora se hace más explícita. Ello es natural si se considera que, durante la Guerra Fría, existía una competencia para ganar la asociación de los países. Hoy el mundo sigue siendo desigual en la distribución de poder; pero la cúspide ya no es bipolar, sino unipolar, lo cual hace posible vincular directamente la oferta de cooperación a la adhesión a determinados valores dominantes.

Por último, una forma de cooperación que ha adquirido una mayor importancia en los últimos años, la cooperación horizontal, tampoco esca-

³ En la década pasada, por ejemplo, los principales recipientes de asistencia norteamericana fueron Israel (en una categoría aparte por su volumen), Egipto, Pakistán y luego dos países centroamericanos: El Salvador y Honduras. Esta cooperación disminuyó significativamente en el caso de Honduras (y Costa Rica) al concluir el conflicto con Nicaragua y se mantiene, en cambio, para El Salvador, donde aún existe una guerra civil.

pa, o debería escapar, a la lógica política de promover, a través de la cooperación, sus relaciones allí donde es necesario o posible. El énfasis que el régimen anterior de Chile puso, por ejemplo, en la cooperación con China obedeció a las dificultades que tenía para cooperar —dado su aislamiento político— con los principales países de Europa y de América Latina. Como era predecible, con la llegada de la democracia se ha dado un nuevo énfasis a la cooperación horizontal con América Latina, que es el área donde naturalmente Chile tiene intereses políticos más vitales.

Si la cooperación ha sido siempre un instrumento de la política internacional de los Estados que la impulsan bilateral o multilateralmente, la conclusión práctica es que todo país que tenga o quiera tener una política de cooperación internacional debe usar esta premisa como orientación: como receptor, debe conocer adecuadamente los objetivos de política de quien le da cooperación; como oferente, debe orientar sus ofertas en función de intereses y prioridades de política exterior del país.

Este trabajo se divide en tres partes. En la primera se resume la evolución que ha tenido la política de cooperación, mostrando de qué forma las percepciones e intereses de sus actores se reflejan en distintas prioridades y acciones de cooperación en las últimas décadas. En la segunda parte examinamos las principales tendencias actuales de la política de cooperación, deteniéndonos especialmente en la principal de ellas, que es la condicionalidad que asume crecientemente. En la tercera parte intentamos definir lo que sería una política de cooperación de Chile, a la luz de sus propios intereses políticos y económicos en el plano internacional.

A. LA EVOLUCION DE LA POLITICA DE COOPERACION

1. MODERNIZACIÓN, DESARROLLO Y COOPERACIÓN

En sentido estricto, el Plan Marshall constituyó la primera actividad conocida de cooperación internacional. No obstante, fue en la década de los sesenta cuando el concepto de cooperación adquirió consistencia como instrumento permanente de política internacional.

El hecho coincide, no casualmente, con un período (fines de los cincuenta y comienzos de los sesentas) caracterizado principalmente por el surgimiento, en África, en Asia y en el Caribe, de un gran número de nuevos Estados, como producto del proceso de descolonización. Estas nuevas naciones, junto con otras que antes eran independientes pero ahora adquirían mayor autonomía (por ejemplo, en el Medio Oriente o en América Latina), configuraban una nueva realidad internacional distinta de la surgida de la Guerra, con más del doble de los países que había quince años antes, en la fundación de Naciones Unidas.

No era un mundo sólo en crecimiento, sino también en conflicto. La independencia o la mayor autonomía significaba mucho para las nuevas naciones; pero su realidad actual era de pobreza, desigualdad, atraso y

precariedad institucional. De allí que los procesos independentistas hayan sido acompañados, en numerosos casos, de revoluciones sociales, haciendo aún más inestable la situación de algunas regiones.

A ello se unía la perspectiva de la inestabilidad internacional. W. W. Rostow se refirió entonces a "la revolución de las expectativas crecientes", para significar que tras las convulsiones de los cincuenta y sesenta estaba la percepción de la desigualdad y la voluntad de alcanzar los niveles de vida de otros; el concepto era también aplicable a las relaciones entre Estados, en la medida en que también entre ellos eran notorias las diferencias de desarrollo, riqueza y bienestar.

El mundo estaba entonces en plena Guerra Fría y las preocupaciones acerca de la inestabilidad eran mayores que hoy. Además existía la percepción generalizada de que la conformación de países independientes en el Sur y su camino hacia la modernidad, por vías pacíficas o no pacíficas, era inevitable. La disyuntiva era ayudarles en ese tránsito o dejarlos a su suerte, con el riesgo de que derivaran hacia regímenes político-sociales de otra orientación.

Los analistas de la época no hacían grandes distinguos entre las naciones o regiones del Tercer Mundo. (4) Por más diferencias o peculiaridades que tuvieran, se entendía que todas ellas estaban en una fase más atrasada de su desarrollo (de allí el término "subdesarrollo") y que debían, tarde o temprano, transitar hacia él a través de un proceso de modernización en cuyo extremo era posible alcanzar el desarrollo económico y la estabilidad política. (5)

En esencia, la modernización es una transformación de las instituciones y de los roles y de los individuos en una sociedad. Esta transformación puede asociarse a procesos de industrialización, innovación tecnológica, urbanización, cambios en la propiedad de la tierra, o a los mismos procesos de independencia. Estos cambios generan nuevos roles —administradores, profesionales, técnicos, militares—, destruyen antiguas formas de asociación y obediencia y crean nuevas instituciones y nuevas burocracias. (6)

La afirmación de los estudiosos de la modernización es que este proceso ocurrió también en los países hoy avanzados, pero que tuvo algunas características distintas del que ahora viven los países del Tercer Mundo. En los primeros, el gran impulso de la modernidad estuvo dado por la industrialización y la comercialización; en la nueva realidad, la modernización proviene de un impulso externo, asociado al comercio y a las "expectativas crecientes". Es más bien producto de la acción de burocracias ilustradas,

4 Si bien la expresión "Tercer Mundo" fue acuñada por politólogos franceses en la inmediata posguerra, su uso se hizo más difundido más de una década después, en el período al que ahora hacemos referencia.

5 Walt Whitman Rostow, *The Stages of Economic Development*.

6 V. David Apter, *The Politics of Modernization*, The University of Chicago Press, 1965.

generalmente en contacto con el exterior, y carece, al menos en su primera etapa, de un respaldo económico e institucional paralelo.

Faltos de medios para llevar adelante la modernización, los modernizadores podrían ser reabsorbidos por las antiguas clases dominantes y existe el riesgo de que el proceso de cambio se trunque, para volver luego de manera más conflictiva e incontrolable; o que deban recurrir, como de hecho ocurría, a otros apoyos, que por lo general encontraban en la propuesta más radical de movimientos de izquierda revolucionaria.

En este tipo de razonamiento encontraban los analistas de la modernización las causas de las muchas convulsiones revolucionarias que existían en el mundo en la época que describimos, desde el Egipto de Nasser al Congo de Lumumba, de la Cuba de Fidel Castro a la península Indochina. Las características de las sociedades en transición eran el desorden político y la falta de institucionalidad. El desarrollo político, entendido como sinónimo de estabilidad, tiene requisitos y requiere capacidades que no se dan en las sociedades en transición; de allí el riesgo permanente de retroceso y autoritarismo, o de comunismo. (7)

El surgimiento de la cooperación internacional, bilateral y multilateral, en la segunda mitad de los cincuenta y primera mitad de los sesenta, tuvo determinadas características que se conectan claramente con el análisis político que hemos descrito. Algunas de estas características son:

a) Los dos grandes temas de la cooperación del período eran el desarrollo y la modernización institucional. Esta temática coincidía con el esfuerzo que muchas regiones o naciones en vías de desarrollo estaban impulsando en materia de sustitución de importaciones (recordemos la acción de la CEPAL en la misma dirección en esa época).

b) Existía una manifestación de condicionalidad: los recursos, especialmente los bilaterales (Estados Unidos era el gran donante de la época), fluían en mayor o menor medida según si los países estaban dispuestos a enfrentar cambios estructurales en áreas claves como la tributación, la tenencia de la tierra o la distribución de la propiedad urbana; o para crear nuevas instituciones ligadas a los esfuerzos de modernización y desarrollo. Los aspectos de la "construcción institucional" ("institution building") y el desarrollo de recursos humanos capaces de llevar adelante el esfuerzo de desarrollo están muy ligados a esta etapa de la cooperación internacional.

c) Al margen de los volúmenes de cooperación, el énfasis estaba puesto en la "asistencia técnica", a través de tres fuentes: la donación de bienes y equipos, la asesoría de expertos para el desarrollo de actividades e instituciones y la formación, a través de becas de posgrado y especialización.

d) El flujo de recursos de cooperación no dependía del grado de modernización o del nivel de desarrollo relativo alcanzado por los países subdesarrollados, sino más bien de la evaluación política que se hacía de la disposición de las elites nacionales para llevar adelante los procesos de

⁷ V. Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press, 1968; también W.W. Rostow, *Estrategia para un Mundo Libre*, Buenos Aires, Troquel, 1966.

modernización y construcción institucional. En otros términos, lo que se medía para donar cooperación no era la situación de mayor pobreza o el ingreso per cápita de los países, sino su disposición al cambio modernizador, bajo el supuesto de que los mejor preparados podían servir de experiencia o ejemplo útil para impulsar al resto.

e) Los recursos de cooperación provenían fundamentalmente de origen público, con sólo un complemento del sector privado. El principal donante directo era el gobierno de Estados Unidos; los países europeos limitaban su contribución fundamentalmente al financiamiento de la cooperación multilateral, si bien hacia mediados de los sesenta algunos de ellos comenzaban a tener programas más significativos de cooperación bilateral, y Japón no era en esta etapa un oferente de cooperación. De allí que, además de la disposición a la modernización, un segundo criterio para la asignación de recursos haya sido la mayor o menor percepción de interés o de amenaza a sus intereses que Estados Unidos tenía hacia distintas regiones del mundo.

f) Existía una marcada diferencia entre la gestión de la cooperación reembolsable y la no reembolsable. El sello de la cooperación era el componente no reembolsable, mucho más sustantivo que en la actualidad, acompañado a veces por créditos blandos de "financiamiento al desarrollo".

Las características anteriores explican por qué el flujo de recursos de cooperación hacia América Latina en este primer período fue mucho más cuantioso en términos relativos de lo que es en la actualidad. De una parte, los países de América Latina tenían ya una estructura institucional más sólida que el resto del Tercer Mundo y manifestaban, al menos verbalmente, una mayor voluntad modernizadora. Por otra parte, el riesgo de inestabilidad proveniente de la revolución cubana aumentó el interés de Estados Unidos hacia la región. Como resultado, América Latina no sólo tuvo un programa especial de cooperación y asignación de recursos —la Alianza para el Progreso— sino que canalizó en el período más del 40% de la cooperación global, comparado con el 10 a 15% que canaliza en la actualidad.

Dentro de este marco, Chile dispuso en estos años, y especialmente a partir de 1964, de un volumen de recursos de cooperación superior a la proporción que le hubiera correspondido, incluso en América Latina, si se hubieran ocupado criterios de tamaño o nivel de desarrollo relativo.

El proceso de modernización en marcha en la década, acelerado durante el gobierno de Eduardo Frei, tuvo un extraordinario atractivo para las fuentes de cooperación de esa época, no sólo en Estados Unidos, sino también en Europa y en los organismos multilaterales. La experiencia de cooperación de la época, tanto por su volumen como por la dirección que se le imprimió, sirve para mostrar la aplicación práctica de las características reseñadas. La cooperación tuvo un claro sentido de construcción institucional, expresada en el surgimiento de numerosos programas de fortalecimiento o construcción institucional: el Instituto de Investigaciones Minero-Metalúrgicas, el Instituto Forestal, el Instituto de Fomento Pesquero, el INTEC, los programas entre la Universidad de Chile y la Universidad de California, etc., dejaron huellas institucionales que aún perduran en el país. La gran

cantidad de estudiantes que fueron a recibir sus posgrados al extranjero configura aún parte importante de las elites políticas y técnicas nacionales.

2. LAS POLÍTICAS DIFERENCIADAS

En una etapa intermedia, que va desde la última parte de los sesenta a la primera parte de la década siguiente, la cooperación se siguió rigiendo por patrones relativamente similares a los vigentes en el primer período, con algunos cambios significativos en los actores. Estados Unidos, convaliente de su negativa experiencia en Vietnam y con una posición económica internacional relativamente más débil, dejó de ser el actor preponderante de la cooperación y comenzó, desde entonces, a concentrar recursos bilaterales en áreas de interés estratégico, especialmente en la región del Medio Oriente después de la Guerra de los Seis Días en 1967. Los países del norte y el centro de Europa fueron asumiendo un rol más activo, tanto a través de los organismos multilaterales como a través de la expansión de sus propios programas. Por último, las experiencias de más de una década de cooperación demostraban no sólo las posibilidades, sino también los límites que ella tenía como instrumento político y, por consiguiente, la necesidad de afinar mejor los objetivos que se quería perseguir.

Estas tendencias le dieron un rostro más neutro a la cooperación y le restaron condicionalidades, pero aún no cambiaron los conceptos esenciales en que se basaba. Ese cambio vendría a partir de 1973, específicamente de la guerra del Yom Kippur y la subsiguiente crisis del petróleo, que alteró sustantivamente las perspectivas con que el Tercer Mundo era mirado hasta ese momento.

En efecto, hemos visto de qué modo, en la primera etapa, el Tercer Mundo era mirado como una sola realidad, confusa y compleja, pero abarcable bajo el concepto central de modernización que hemos descrito. No obstante, los procesos de desarrollo de la década anterior habían ido mostrando cómo los países iban alcanzando ritmos de modernización o crecimiento muy distintos. Por una parte, había grupos de países que crecían económicamente de manera mucho más acelerada y que buscaban, sobre la base de ese crecimiento, una presencia más activa en los acontecimientos internacionales; por otro lado, el objetivo de desarrollo institucional que se buscaba con el impulso de la modernización sólo parecía lograrse parcialmente: los países que crecían más sustantivamente parecían lograr también una mayor estabilidad política, pero ella no iba necesariamente ligada al surgimiento de modelos políticos democráticos.

Ambas percepciones son visibles si se toma la experiencia de los dos grupos de países que más crecían, sea por el éxito de sus procesos de industrialización (los países recientemente industrializados o NICs) o por la posesión abundante de materias primas de carácter estratégico, especialmente petróleo. Estos países se diferenciaban cada vez más del resto del mundo en desarrollo, crecía en ellos la estabilidad política, pero en la mayoría de ellos predominaban gobiernos de carácter hereditario o autoritario.

El realismo que imperó en esa época en las relaciones internacionales, impulsado tanto desde Estados Unidos, a través de la política exterior de las administraciones de Nixon y Ford (con la presencia dominante de Henry Kissinger), como desde Europa, con la apertura hacia el Este del Canciller Brandt, también tuvo su expresión hacia el Tercer Mundo. Este Tercer Mundo, diría Nixon, no se parece ni a nuestras ilusiones ni a nuestros temores de hace una década; no transita a la democracia, pero tampoco al comunismo; no crece uniformemente, sino que tienden a surgir en él potencias intermedias y los países adquieren ritmos y niveles de desarrollo distintos. (8)

Los acontecimientos de 1973 cristalizaron un cambio en las percepciones acerca del Tercer Mundo, y por ende de la cooperación internacional, que se venían gestando en los años anteriores: "La cuadruplicación de los precios del petróleo en 1973 promete levantar a algunos países de los rangos inferiores de los países en desarrollo a los rangos superiores de los países desarrollados, en términos de Producto Nacional Bruto (PNB) y otros indicadores económicos en menos de una década y eliminar a algunos de los principales países exportadores de petróleo de las filas del Tercer Mundo permanentemente. Pero el cambio en el estatus económico de estos países es sólo el primer paso en el proceso de desagregación de los países en desarrollo del mundo. Mientras más se examina el impacto de los cambios en los precios del petróleo, más evidente aparece que el así llamado Tercer Mundo del pasado —tanto como resultado de ese impacto como de las dos últimas décadas de crecimiento en los países en desarrollo— es divisible al menos en lo que recientemente se ha llegado a llamar el Tercer y Cuarto Mundos".(9)

Más adelante la distinción se haría algo más sofisticada, distinguiendo en este nuevo Tercer Mundo entre los "países de desarrollo medio" y las "potencias emergentes", según si, además de un mayor grado de desarrollo relativo, tenían o no capacidad para jugar roles regionales o globales de importancia. Pero la primera distinción basta para los fines de este trabajo. La idea es que el antiguo Tercer Mundo se ha descompuesto al menos en dos. Hay países que han crecido rápidamente, cuyo ingreso per cápita ha aumentado (aunque persiste el problema de la desigual distribución), cuya capacidad de exportación se ha ampliado y diversificado y que tienen (eran los tiempos del "boom" del crédito) capacidad para acceder a crédito comercial en los mercados financieros internacionales. "Por contraste, el Cuarto Mundo es un mundo al borde de la banca rota y la desesperación. Es un mundo de mil millones de personas; tiene un ingreso per cápita de menos de 200 dólares (en 1975) y ha sido severamente debilitado por los

⁸ Véase Richard Nixon, *American Foreign Policy*, publicación del Gobierno de Estados Unidos, Washington, 1969.

⁹ Roger Hansen *U.S. — Latin American Economic Policy: Bilateral, Regional or Global?* Overseas Development Council Development Paper 18, Washington D.C., Enero de 1975.

enormes incrementos recientes en los precios del petróleo, los alimentos y los fertilizantes. Las más recientes estimaciones de los precios de las materias primas, los flujos de capital y las tasas de crecimiento en los países en desarrollo sugieren que, entre 1974 y 1980, los países del Cuarto Mundo pueden, de hecho, sufrir una declinación en su ingreso per cápita o, en el mejor caso, quedarse en los niveles actuales". (10)

Por último, también en las naciones del Sur, la percepción de los cambios ocurridos en la distribución del poder económico y político mundial tuvo un fuerte impacto. En la década de los setenta se pensaba que, gracias a la nueva fuerza adquirida por los países del antiguo Tercer Mundo, el mundo evolucionaría, especialmente en la esfera económica, hacia un orden global más multipolar y participativo. Son los años en que se aprobó la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, se emitió el Informe Brandt sobre las Relaciones Norte-Sur y se iniciaron los diálogos Norte-Sur, que concluirían en Cancún-México, en 1982, en medio de la crisis que se avecinaba. (11)

Examinaremos más adelante cómo las predicciones que se hacían respecto del futuro del orden mundial se demostraron equivocadas. Lo que interesa recalcar ahora es que la percepción de los setenta en la dirección de una más equilibrada interdependencia entre las naciones, de las cuales sólo el Cuarto Mundo parecía excluido, también influía decisivamente en las decisiones y orientaciones de la cooperación internacional.

La implicancia de todos estos cambios para las políticas de cooperación internacional es enorme, tanto respecto de los recipientes potenciales de cooperación como de las formas en que ella se concreta para cada uno de ellos. Podemos resumir estos cambios en las siguientes características de la cooperación para el período:

a) Algunos países del antes llamado Tercer Mundo fueron excluidos de la cooperación, específicamente aquellos que habían llegado a tener un ingreso per cápita que les permitía adquirir directamente los recursos técnicos en el mercado y obtener los flujos de financiamiento a través de la banca comercial.

b) Otros países, los llamados de "desarrollo medio", seguirían recibiendo cooperación científica y técnica, si bien en niveles menores que en el período anterior y como complemento al esfuerzo propio y a su capacidad de obtener recursos financieros a través de sus propios mecanismos.

c) La cooperación no reembolsable (la ayuda) tiende a circunscribirse a los países del "Cuarto Mundo". Consecuentemente, muchos países elaboran listas restringidas de recipientes potenciales, permitiendo el acceso a su cooperación bilateral no reembolsable sólo a los países más pobres. Al

¹⁰ Ibid.

¹¹ V. José Miguel Insulza, "Dilemas de una Potencia Intermedia", *Revista Nexos*, México, Octubre de 1982.

mismo tiempo, la política de asignación de recursos en los organismos multilaterales —PNUD y agencias especializadas— se modifica drásticamente en favor de los países más atrasados. Manteniendo algunas características del período anterior para estos países —se sigue proporcionando asistencia técnica— se enfatiza ahora algo más el aspecto de supervivencia, en el convencimiento de que ellos seguirán siendo inviables por un plazo más o menos largo. Por lo mismo, se traslada la cooperación mucho más a sectores como la agricultura o el desarrollo pesquero y artesanal, abandonando las pretensiones de obtener en ellos algún nivel de industrialización.

d) Surge en este período con mucho mayor fuerza la cooperación reembolsable, especialmente para los países de desarrollo medio, que ahora tendrán que pagar por parte importante de la cooperación que reciben (sobre todo en el aspecto de bienes y equipos) si bien en plazos y con tasas concesionales. La cooperación no reembolsable hacia esos países se hace más selectiva y disminuyen muy sustantivamente los recursos destinados a estudios de posgrado, concentrándose más la formación en los aspectos de especialización o perfeccionamiento.

e) En el plano del financiamiento al desarrollo, por un tiempo éste seguiría siendo público, para luego hacerse presente en este período con mayor fuerza la banca privada, dada la abundancia de recursos disponibles para préstamos a bajas tasas y sin grandes garantías.

f) La mayor combinación entre recursos reembolsables y no reembolsables en la cooperación hacia países de desarrollo medio, posibilita una mayor dirección de los propios gobiernos con respecto a los proyectos que se ejecutan en sus países. Surge en este período el principio de “ejecución nacional” para los proyectos del PNUD, que se aplicará más extensamente en los años recientes. No obstante, este principio no rige para los países del Cuarto Mundo, donde la ejecución de los programas sigue estando fundamentalmente en manos de expertos extranjeros.

g) En el clima de mayor autoconfianza que existió en el Tercer Mundo durante los setenta, la cooperación horizontal pasa a tener una importancia mucho mayor. La filosofía de la cooperación horizontal está definida en el llamado Plan de Acción para Promover e Implementar la Cooperación entre Países en Desarrollo (CTPD), adoptado en Buenos Aires en septiembre de 1978, tras una Conferencia Especial de Naciones Unidas sobre el tema, que reunió a 138 países: “Cambios profundos están teniendo lugar en las relaciones económicas y políticas internacionales. Cuando las principales instituciones del actual sistema internacional fueron establecidas, un grupo de países industrializados era dominante en los asuntos mundiales. Sin embargo, el proceso histórico de descolonización ahora hace posible que un gran número de Estados, representando a una proporción abrumadora de la población mundial, participe en los acontecimientos internacionales. Además también están teniendo lugar cambios sustanciales a nivel mundial en el control y distribución de los recursos y en las capacidades y necesidades de las naciones. Como resultado de estos cam-

bios y de otros desarrollos internacionales se expanden las relaciones internacionales y aumentan progresivamente la interdependencia y la cooperación". (12)

El corolario de este análisis era que había ahora mayor espacio para que los propios países en desarrollo incrementaran su cooperación entre sí, tanto porque disponían de mayores capacidades como porque los de mayor desarrollo relativo debían ahora hacer también su aporte en beneficio de los más atrasados. En suma, la cooperación parecía destinada a una nueva etapa, en que además de concentrarse en menos países el flujo sustantivo de recursos aumentaría también el número de donantes y, entre los países de mayor desarrollo, el intercambio de capacidades técnicas sustituiría la disminución de la cooperación que le venía del mundo desarrollado.

Como consecuencia de las nuevas políticas imperantes, América Latina vio disminuir drásticamente su participación en los recursos de cooperación, especialmente en el sector no reembolsable. Si bien la cooperación no se otorga con criterios regionales, sino que a cada país según la magnitud de su ingreso y la viabilidad que se le asigna, el mayor grado de desarrollo relativo de nuestra región hace que sólo unos pocos países (Haití, Honduras y parcialmente Bolivia en esos años) puedan ser propiamente incluidos en un nivel de desarrollo que los haga susceptibles de cooperación no reembolsable. En los restantes, especialmente en los medianos y grandes (con la excepción de Perú) se vivió en esos años un clima de mayor bonanza económica, real o ficticia, que les permitió acceder a fuentes de crédito privado e hizo innecesarios otros tipos de aportes. Por último, el carácter autoritario de la mayoría de los regímenes hacía reticentes a los oferentes más poderosos, especialmente los europeos, particularmente sensibles a las violaciones de los derechos humanos.

América Latina circunscribió en este período sus actividades de cooperación a lo reembolsable y a la cooperación horizontal, con la excepción de algunos flujos de recursos no reembolsables de países europeos y de su acceso al PNUD, aunque en volúmenes menores que en las décadas anteriores.

El caso de Chile es el extremo: por toda la década, a partir de 1973, deja prácticamente de ser sujeto de cooperación internacional reembolsable o no, limitando su actividad a lo que pueda hacer a través de los organismos multilaterales de participación universal, como el PNUD, y a la cooperación horizontal, aunque también escasa, con regímenes afines. Sólo después de la crisis de la deuda, su adecuada política económica le permite concursar para créditos del Banco Mundial y el BID, aunque también algunas veces ellos les son negados por razones políticas. (13)

¹² *The Buenos Aires Plan of Action*, publicación del PNUD, Nueva York, 1978, pág. 4 (traducción nuestra del texto en inglés).

¹³ V. Pamela Constable y Arturo Valenzuela, *A Nation of Enemies*.

3. CRISIS Y COOPERACIÓN

El sueño de un mundo multipolar no llegaría a hacerse realidad. La situación de mayor autoconfianza y las perspectivas de un orden mundial más participativo se vieron mermadas por el fracaso del diálogo Norte-Sur y se alteraron definitivamente con el advenimiento, a comienzos de los ochenta, de la crisis de la deuda, que afectó principalmente a los países de desarrollo medio. No cabe duda de que tanto los países desarrollados como los propios países de desarrollo medio sobrevaloraban el impacto de su crecimiento y de su control sobre recursos naturales, pensando que ellos podían ser el vehículo para cambiar su posición en el mercado mundial. La crisis de los ochenta se encargaría de desmentirlos, mostrando de paso la vulnerabilidad económica e institucional de las potencias emergentes y de los países de desarrollo medio, que se vieron de nuevo en la necesidad de buscar pronta asistencia.

No obstante, el período de crisis no introdujo grandes cambios respecto de las políticas de cooperación, cuya filosofía siguió siendo básicamente la misma, especialmente en lo que respecta a la selección de países para la cooperación no reembolsable. Algunos cambios ocurrieron, más como producto de las circunstancias que de la filosofía dominante en materia de cooperación:

a) Las fuentes de crédito privado se cerraron por completo y las instituciones financieras internacionales (BID y Banco Mundial) pasaron a constituirse en los únicos entes de financiamiento a proyectos de desarrollo, si bien imponiendo importantes condicionalidades en materia de políticas económicas aceptables para acceder a los créditos. Dada la magnitud de la crisis y la necesidad de los países de atender sus problemas financieros, los bancos internacionales pasaron a convertirse en figuras centrales de este nuevo esquema de cooperación.

b) Como complemento de lo anterior, las instituciones financieras multilaterales del grupo Banco Mundial también van asumiendo un papel cada vez más importante en materia de asistencia técnica, ligada a proyectos de financiamiento, en desmedro de las instituciones de Naciones Unidas, sobre todo de las agencias especializadas.

c) La cooperación no reembolsable sigue concentrada en los países de menor desarrollo relativo, con el agravante de que en algunos casos fue necesario, debido a la sequía en África, por ejemplo, emprender más bien operaciones de rescate que de asistencia con alguna proyección.

d) La cooperación horizontal se ve privada de financiamiento y, por lo tanto, se desarrolla a un ritmo mucho menor de lo esperado. No obstante, retiene su importancia política, a pesar del cambio en las condiciones que le dieron origen.

e) La Comunidad Europea y Japón se incorporan como socios principales a la cooperación internacional (14), mientras Estados Unidos ve

¹⁴ Naturalmente, se habla aquí de cifras absolutas. En términos de Producto Geográfico Bruto, los países nórdicos siguen siendo, desde el comienzo, los que aportan un porcentaje mayor a la cooperación internacional.

disminuir su participación. Los países europeos mantienen, sin embargo, su cooperación bilateral, si bien la política comunitaria de cooperación va asumiendo una magnitud cada vez mayor.

B. TENDENCIAS ACTUALES DE LA COOPERACION INTERNACIONAL

El escenario internacional se ha transformado en los últimos meses de manera más dramática incluso que con la decolonización de hace tres décadas. El diseño bipolar del mundo se ha hecho trizas, dando lugar a una nueva situación estratégica en que, al menos por un tiempo, Estados Unidos ocupará incontestadamente la posición de predominio. No obstante, la situación es más confusa en lo económico, donde la posición de relativo equilibrio de que disfrutaban hoy Estados Unidos, Japón y Europa Occidental, y la tendencia a buscar asociaciones más amplias, parecen aumentar a un escenario regionalizado de fuerte competencia, en que el conocimiento y la innovación tecnológica serán las claves de la mayor productividad.

Aún no está claro cuáles serán las orientaciones que asumirá la cooperación internacional en un mundo tan cambiado. No obstante, si miramos a los rasgos más posibles del nuevo orden mundial, es posible encontrar algunas claves.

1. LAS NUEVAS CARACTERÍSTICAS DE LA COOPERACIÓN

a) En primer lugar, si el fin de la Guerra Fría se debió más al fracaso económico que militar del bloque soviético, una conclusión obvia es que los receptores potenciales de cooperación internacional han aumentado. Los países del antiguo bloque socialista, que hasta entonces se habían mantenido al margen de la cooperación multilateral y habían realizado, como donantes, alguna cooperación bilateral, se transformaron ahora bruscamente en solicitantes de asistencia tanto técnica como financiera para enfrentar la transformación de sus economías.

La estabilización de Europa Oriental y especialmente de la URSS es clave para los países occidentales, porque entienden que, dado el poderío nuclear de la URSS, su eventual relegación a una condición periférica en el nuevo orden mundial le restaría a éste toda viabilidad. Es muy posible que, por ello, una cantidad importante de los recursos que hoy se destinan a cooperación internacional vayan a la URSS y a Europa Oriental, aunque su efecto hasta ahora es bastante discutible.

b) La cooperación vertical se ha estructurado de manera estable en tres clases: la ayuda no reembolsable, la asistencia técnica (no reembolsable o reembolsable en condiciones extremadamente concesionales) y la cooperación financiera (también llamada "asistencia en capital"). Dada la proximidad que esta última tiene con las operaciones comerciales no concesionales, es difícil establecer, como antes, los límites precisos de lo que es cooperación.

c) La diferencia entre Tercer y Cuarto Mundo para los efectos de la cooperación se ha hecho definitiva en el plano bilateral y en el multilateral. A los más pobres va el grueso de la cooperación no reembolsable y los de mayor desarrollo relativo son crecientemente excluidos de ella.

d) Las cooperaciones técnica y financiera se ligan cada vez más, en el plano bilateral, a la persecución de intereses económicos. En la mayoría de los casos esta cooperación se brinda como complemento de actividades comerciales o de inversión o como una forma de abrirles camino. En otros casos, el objetivo es tan evidente que incluso el uso del término cooperación parece impropio. Así, por ejemplo, la actividad primordial de cooperación de algunos países de Europa es el otorgamiento de créditos blandos atados a sus propios productos, lo cual más que cooperación parece ser un dispositivo para aumentar la competitividad de las propias exportaciones.

e) Se ha agudizado la crisis del sistema multilateral de cooperación generado hace más de tres décadas en Naciones Unidas. Ello se debe tanto a dificultades financieras y problemas de eficiencia como a la competencia creciente que viene de la cooperación bilateral y, sobre todo, la que presentan las instituciones del grupo Banco Mundial. Como consecuencia, se plantea la necesidad de reformar el papel de los órganos centrales de cooperación (como el PNUD) y también de las agencias especializadas, que compiten en condiciones cada vez más desmedradas por cantidades menores de recursos.

2. LA CONDICIONALIDAD

Si hay un gran rasgo que caracteriza la nueva era de la cooperación internacional desde un punto de vista político, es la condicionalidad, es decir, la obligación que se impone al usuario de cooperación de cumplir con determinadas condiciones políticas o económicas para hacer uso de los recursos, aunque esas condiciones se refieran a temas que no tienen que ver con la acción misma de cooperación de que se trata.

La condicionalidad se ha ido imponiendo paulatinamente, a través de distintos mecanismos, en la cooperación internacional. En primer lugar, los donantes de cooperación siempre han tenido, especialmente en el plano bilateral, la facultad de decidir con quién cooperan y en qué términos. Luego, en el plano multilateral, el Banco Mundial y el BID inauguraron, tras la crisis de la deuda, una estricta política de condicionalidad. (15) Dada su situación de total iliquidez, los países recipientes requieran inevitablemente los recursos para hacer frente a sus obligaciones y estaban, por lo tanto, proclives a aceptar cualquier condición. Por último, incluso en el plano multilateral no reembolsable, hace ya tiempo que algunos países

¹⁵ Paul Mosley, Jane Harrigan y John Toye, *Aid Power* (dos vols.), Routledge, Londres, 1991. El primer volumen desarrolla la política general de la condicionalidad y el segundo se concentra en un conjunto de experiencias de casos recientes de préstamos condicionados del Banco Mundial en distintas regiones del mundo.

adoptan la política de entregar su cooperación no al fondo común, sino a programas específicos o para determinados países (p. ej. las cuantiosas ayudas norteamericanas al Programa de Refugiados de Naciones Unidas para ser usadas solamente en la instalación y mantención de los refugiados afganos en Pakistán).

Sin embargo, el marco político en el que se daba la cooperación hasta hace apenas dos años impedía el establecimiento de la condicionalidad como política general. El nuevo marco crea condiciones inmejorables para hacerlo.

En efecto, tras el fin de la Guerra Fría se vive un período nuevo, caracterizado por una hegemonía incontrarrestada de un conjunto de países desarrollados, que tienen entre sí, además, un alto grado de consenso en cuanto a determinados valores económicos y políticos que desean concretar.

Ese consenso era antes menor, y aunque no lo hubiera sido, era difícil establecer condicionalidades cuando la cooperación estaba inconcebida como un instrumento que tenía que ver con la disputa bipolar. Cuando la Unión Soviética intentó imponer condiciones a Egipto para la continuación de la ayuda militar, el Presidente Sadat decidió simplemente que Estados Unidos le convenía más; cuando el Presidente Carter quiso condicionar la ayuda a países latinoamericanos a su respeto a la democracia y a los derechos humanos, unos buscaron la opción de comprar en la URSS y otros en Europa, pero nadie quedó exento de obtener algunas facilidades. Hoy la situación es distinta y aunque todavía puede existir alguna competencia para algunos tipos de cooperación reembolsable, la tentación de imponer desde arriba las condiciones es casi irresistible.

Desde el punto de vista del receptor, además, las posibilidades de rechazar las condiciones serían casi nulas. Por una parte, no obtendría cooperación de ninguna otra fuente y por otra, ello podría excluirlo por completo de acceso a capacidades tecnológicas cruciales para integrarse a un mundo cada vez más interdependiente.

Es natural entonces que el realismo que inspiró la política internacional durante la Guerra Fría vaya dejando paso a un nuevo idealismo; si los modernizadores de los cincuenta y sesenta fracasaron en llevar la modernidad al plano político, extendiendo la democracia, se piensa que ahora ello es posible, en la medida que los países dotados de mayor poder global se pongan de acuerdo sobre cuáles objetivos adquirirán el carácter de valores universales y condicionen a ellos su cooperación.

No hemos llegado aún a esa coordinación en el establecimiento de tales condicionalidades, pero no hay duda de que se avanza en esa dirección. Algunos ejemplos: i) los voceros del Banco Mundial y el FMI han hablado varias veces de la necesidad de condicionar la entrega de créditos en esta nueva etapa no sólo a la eficiencia en el manejo de la economía, sino también al mantenimiento de niveles aceptables de gasto militar; una preocupación similar ha sido manifestada también en el Parlamento Europeo y en los parlamentos de Italia y Alemania; ii) es ya común que los países suspendan la cooperación en caso de violaciones a los derechos humanos;

iii) en relación con la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable que tendrá lugar el próximo año en Río de Janeiro, se ha planteado también la posibilidad de disponer de cantidades cuantiosas de ayuda ligadas a la protección del medio ambiente y, por el contrario, la eventual exclusión de los países que se niegan a colaborar en las políticas globales sobre conservación del ambiente.

Los criterios básicos en torno a los cuales tiende a forjarse consenso en materia de condicionalidad son los siguientes:

a) Criterios económicos. Una gestión adecuada de la economía, la reducción del tamaño del Estado, la política de privatizaciones, la apertura comercial y la adhesión a la economía de mercado son ya condiciones establecidas para el otorgamiento de cooperación financiera por parte de los organismos multilaterales y crecientemente también de fuentes bilaterales.

La cooperación no reembolsable a los países menos desarrollados aún no se liga a la observancia de estos criterios, siendo la única condición, más bien modesta, el manejo eficiente y limpio de los recursos. No obstante, la aparición en los últimos dos años de un estudio de Desarrollo Humano del PNUD (16), que intenta determinar no sólo el nivel de ingreso de los países, sino también la forma en que aprovechan sus recursos para mejorar el nivel de vida de sus habitantes, ha provocado aprehensiones en todos los sectores. Los más favorecidos por el Índice de Desarrollo Humano que allí se presenta temen que su buen puntaje sea usado para reducir aún más los recursos de cooperación a los que tienen acceso. Los más perjudicados temen, al contrario, que el Índice sea usado para imponerles condiciones de reformas con el pretexto de mejorar los niveles de vida, para seguir recibiendo cooperación.

b) Criterios políticos. En el pasado han existido algunas condiciones de ayuda ligadas a las violaciones de los derechos humanos; ya nos hemos referido a la que afectó a nuestro país entre 1973 y 1989. En la euforia de la caída del Muro de Berlín y el fin del comunismo, se ha hablado profusamente de extender esas condiciones, forzando a los países a seguir patrones de conducta claros en materia de derechos humanos e incluso de democratización. Si bien es difícil que en un primer período los países que no practican la democracia representativa sean excluidos de toda ayuda, al menos se tenderá a favorecer relativamente a los que la practican y a reforzar la política de suspensiones en casos de ruptura institucional o violaciones masivas de los derechos humanos. (17)

¹⁶ UNDP, *Human Development Report 1990 y Human Development Report 1991*, New York.

¹⁷ Algunos países o regiones temen que por esta vía se tienda a imponerles valores que van más allá de los establecidos en la Carta de Naciones Unidas. El último Informe de Desarrollo Humano, por ejemplo, motivó una fuerte crítica de todos los países musulmanes, por su intento de construir un "Índice de Libertad Humana", sobre la base de 40 indicadores, la mayoría de los cuales constituyen derechos humanos básicos, pero donde otros corresponden mucho más a la cultura occidental y están lejos de tener aceptación global.

c) Temas específicos. Existen además tres temas de importancia que generalmente son mencionados en materia de condicionalidad: el medio ambiente, el narcotráfico y el gasto militar.

Respecto del primero, ya hemos dicho que el grado de acuerdo que exista en la Conferencia de Río el próximo año determinará la cantidad de recursos que se destinan en cooperación y el tipo de condicionalidad que se impone. Los esquemas de cambio de deuda por medio ambiente y la irrupción sustantiva del Banco Mundial en el tema, son muestras ulteriores de que el medio ambiente, que ya ha sido una de las grandes prioridades políticas de la cooperación en los últimos años, lo será aún más en el futuro inmediato.

En lo que se refiere al narcotráfico, la condicionalidad se plantea en dos sentidos. Por el lado positivo está la disposición de los países más afectados por el consumo a otorgar recursos especiales a los países productores a cambio de su colaboración en la política de control. Por el lado negativo está la propuesta de sancionar fuertemente a los países que se nieguen a colaborar, excluyéndolos de toda cooperación. El tema tiene especial relevancia para América Latina, que es, junto al sudeste asiático, la principal región productora.

Por último, el gasto militar ha sido puesto en la agenda de las condicionalidades por dos motivos: el fin de la Guerra Fría parece una buena razón para considerar que los países ya no requieren el nivel de esfuerzo armamentista que tenían antes. La segunda razón está en el temor de algunos países desarrollados de que, logrado el equilibrio y la perspectiva de paz en el Norte, la proliferación militar—incluso nuclear—se desborde por el Sur, como producto de la carrera armamentista que también, al amparo de la Guerra Fría y de las ventas de armamentos de las grandes potencias, se desarrolló en esa región. A partir del 2 de agosto de 1990, cuando Saddam Hussein invadió Kuwait, ese temor adquirió más envergadura y las exigencias al Tercer Mundo para que limite su gasto militar son consistentes por parte de los donantes de cooperación y especialmente de aquellos, como Canadá o los países nórdicos, que menos condiciones han puesto en torno a otros temas.

En resumen, en el nuevo período del sistema internacional que se está iniciando, los factores políticos jugarán un papel aún mayor que en el pasado en la administración de los recursos de cooperación y en la fijación de prioridades para su asignación. La principal característica de la condicionalidad es que pone mucho más de manifiesto el contenido político de la cooperación que antes era menos explícito. En el nuevo período, al menos mientras la competencia entre potencias en la escena internacional no aumente nuevamente de tono, la homogeneidad en la conducción del sistema (que algunos han denominado “unipolar”) (18) permitirá una expresión mucho más clara de los intereses políticos de quienes dominan sobre él.

¹⁸ Charles Krauthammer, “The Unipolar Moment”, *Foreign Affairs, America and the World* 1990.

C. COOPERACION Y POLITICA EXTERIOR DE CHILE

Después de más de quince años de aislamiento, Chile volvió en 1990 a acceder a recursos de cooperación internacional. Ese acceso, sin embargo, se produjo en circunstancias excepcionales que es necesario no perder de vista.

Chile es, en los términos que hemos examinado en este trabajo, un país de desarrollo medio. No tiene recursos ni disposición a convertirse en una potencia emergente, pero sí las virtualidades para acceder al desarrollo con base en una adecuada administración de sus recursos naturales y humanos. Cumple con las condicionalidades políticas y económicas que se han ido desarrollando en estos años, con dos salvedades: su nivel de gasto militar es el segundo más elevado de América Latina y su política de medio ambiente aún tiene fallas sustantivas a la luz de los actuales cánones internacionales.

Sin embargo, estas deficiencias se salvan con creces por la importancia que el mundo asigna a la transición democrática chilena y por el interés con que se mira su experiencia económica. Ello ha hecho que la cooperación fluya a Chile de manera abundante y que, en algunos aspectos, excedan los marcos fijados por los propios donantes. Este es el caso del importante volumen de cooperación no reembolsable comprometido con Chile durante el primer año de gobierno, y proveniente de países que generalmente no incluyen a países de desarrollo medio en sus políticas de cooperación, como Holanda, Dinamarca, Noruega, Suecia y, parcialmente, Alemania e Italia.

Lo importante es comprender que se trata de una situación excepcional, que no durará mucho tiempo. En el futuro, seguramente a partir del próximo Gobierno, Chile seguirá recibiendo recursos de cooperación no reembolsable sólo en el plano de la asistencia científico-técnica y la mayor parte de los recursos de cooperación a que tendrá acceso serán reembolsable. Sus cuotas en el PNUD han disminuido ya en un 40%, y caerán aún más en el futuro.

Un segundo rasgo es que se espera de Chile un mayor equilibrio en cuanto a sus demandas y sus ofertas de cooperación. Especialmente se ha creado en América Latina una expectativa respecto al aporte chileno en planos importantes de cooperación y en las propias fuentes existe un estímulo para que Chile avance más en el plano de la cooperación horizontal.

Ambas características tienen como resultado una tercera, que interesa recalcar para formular una política: si nuestros principales papeles en los próximos años serán los de recipiente de cooperación reembolsable y de actor activo en la cooperación horizontal, eso significa también que gran parte de nuestras actividades de cooperación serán manejadas de acuerdo al principio de ejecución nacional, lo cual hace más posible el diseño de una política acorde con nuestros intereses.

1. LOS OBJETIVOS DE CHILE EN LA COOPERACIÓN

¿Cuáles son esos intereses y de qué manera se expresan en una posible política de cooperación internacional? Desde luego existen algunos que

dicen relación con la utilidad que la cooperación nos presta para el acceso a recursos técnicos, agregación de capacidades para el desarrollo, etc. Dada la perspectiva de este trabajo, dejaremos de lado esos intereses para concentrarnos en los objetivos políticos que debe expresar nuestra política de cooperación.

a) Un primer objetivo es el fortalecimiento de nuestras relaciones con el mundo desarrollado. La cooperación ha sido un instrumento fundamental en la reinserción internacional de Chile. Parte importante de la normalización de nuestras relaciones, especialmente con Europa, pero también con los demás países, se ha fundado en la política de cooperación. La solidaridad política existía desde antes al igual que el comercio; la concreción de una nueva relación se ha dado a través de la cooperación. El hecho de que casi todos los países hayan decidido manifestar su adhesión a la democracia chilena realizando esfuerzos extraordinarios en materia de cooperación, está demostrando la importancia que esta actividad tiene como reflejo de las relaciones entre Estados. Es posible que ello no tenga una expresión cuantitativa tan grande como el comercio o la inversión; pero no es desdeñable y, lo más importante, forja relaciones estables que pueden ser muy útiles en momentos de crisis a los cuales cualquier país está expuesto.

b) El segundo objetivo es desarrollar nuestras relaciones con América Latina, fortalecer nuestra presencia y estabilizar nuestros intereses en ella. Nuestro país estuvo ausente de la región por mucho tiempo y aún hoy encuentra algunas dificultades de inserción, sobre todo en el plano económico. La cooperación puede ser un vehículo útil para ampliar vínculos con países de similar desarrollo y, al mismo tiempo, para fortalecer lazos con países de menor desarrollo económico o técnico que el nuestro, a los cuales podemos beneficiar con nuestra experiencia. El impulso a nuestra cooperación con Centroamérica y con los países del Caribe, decidido recientemente por el Presidente Aylwin, junto con los programas que ya están en desarrollo con la mayor parte de los países de América del Sur y con México, constituyen elementos de gran utilidad para promover la presencia y el interés nacional de Chile ante sus vecinos del hemisferio.

c) En tercer lugar, la cooperación es un complemento válido en la política económica internacional. Hemos visto cómo este instrumento es usado, sobre todo en el período más reciente, para abrir camino al comercio y a la inversión. Chile puede, a través de su política de cooperación, realizar una similar promoción de sus intereses comerciales y de sus empresas en el exterior. Para esto, sin embargo, debería contar con instrumentos más flexibles de los que tiene hasta ahora, que examinaremos más adelante.

d) Por último, la gestión de la cooperación es también un vehículo de relación e intercambio internacional. Nuestro país tiene experiencia como para participar adecuadamente en las discusiones acerca de los grandes temas que hoy se debaten en relación con la cooperación internacional. En esta etapa del desarrollo de nuestra política, y con la receptividad que hoy existe para escuchar la voz de Chile, no deberíamos limitarnos a ser actores o receptores pasivos, sino tener también propuestas acerca de la

condicionalidad, la gestión de la cooperación, la mejor manera de aprovechar los recursos, etc. Nuestra experiencia debería volcarse de manera más activa en los foros internacionales (Banco Mundial, BID, PNUD, ECOSOC, SELA), donde se discute sobre las futuras políticas de cooperación.

2. LAS PRIORIDADES DE LA COOPERACIÓN

Estos objetivos se expresan en tres prioridades del trabajo de cooperación:

a) La cooperación con los países desarrollados. Nos referimos aquí especialmente a Europa, Estados Unidos, Canadá y Japón. Todos estos países pueden transferir a Chile recursos técnicos relevantes pero son, además, nuestros principales referentes en materia de comercio e inversión, y por ello la política de cooperación constituye también un elemento indispensable en nuestras relaciones.

La cooperación con los países desarrollados no debe limitarse al plano vertical, es decir, ser siempre sólo recipientes de asistencia de parte de ellos. Por un lado, varios países europeos han manifestado interés en emprender acciones de cooperación en conjunto con Chile en terceros países, lo cual fortalecería nuestras relaciones con ellos, además de enriquecer nuestra política de cooperación horizontal. Por otra parte, también hemos encontrado, en los foros internacionales sobre cooperación, coincidencias de importancia (como ha ocurrido, por ejemplo, en torno al llamado Proyecto Nórdico, que impulsan los cuatro países nórdicos para la reforma del sistema operativo de Naciones Unidas) que pueden dar lugar a mayores acciones comunes con estos países.

b) La cooperación horizontal, con prioridad en América Latina. Chile ha sido bastante activo en los programas de CTPD, pero hasta hace poco carecía de prioridades políticas en la materia. Hace algunos meses, de manera previa a la visita del Presidente Aylwin a Centroamérica y México, se determinó concentrar esfuerzos en tres áreas determinadas: los grandes países de la región, con los cuales existen ya acuerdos de cooperación, que operan sobre bases de estricta reciprocidad; los países de Centroamérica, y la región del Caribe.

Se han planteado también otras áreas posibles de cooperación horizontal, específicamente hacia Africa del Sur y Europa Oriental, además de los programas ya en marcha con China. Sin embargo, sin que esto excluya acciones puntuales que puedan adoptarse, parece conveniente desarrollar primero los programas latinoamericanos que ya están en marcha y demostrar nuestra capacidad de llevarlos a término eficazmente. Chile no tiene aún desarrollado un mecanismo de cooperación horizontal eficiente y extenderse demasiado en los primeros programas puede ser contraproducente.

c) La acción internacional. Tanto por la necesidad de mantener niveles adecuados en los flujos de cooperación hacia el país, como por los requerimientos de recursos y relaciones de nuestro programa de cooperación

horizontal, Chile debe impulsar una mejor presencia en los organismos internacionales de cooperación. Esto se ha iniciado ya, con una presencia mucho más activa en SELA, ECOSOC y PNUD, y con un mejor diálogo bilateral con muchos países sobre temas de cooperación.

3. LOS INSTRUMENTOS DE LA COOPERACIÓN

La ampliación de los programas de cooperación con la llegada del gobierno democrático y el posterior lanzamiento de nuestra política de cooperación horizontal, dejó en descubierto la escasez de recursos humanos, materiales e institucionales que el país dedicaba a este importante aspecto de nuestra política exterior.

El aspecto institucional se fortaleció con la creación de la Agencia de Cooperación Internacional y con la resolución adecuada de un dilema que habitualmente se presenta a los países en materia de organización de la cooperación internacional. En efecto, la tendencia habitual de los países que otorgan cooperación es a instalar las actividades de cooperación en sus Ministerios de Relaciones Exteriores, como parte integrante de su política exterior; o a tener Ministerios de Cooperación como entes autónomos. En cambio, la tendencia en los países receptores de cooperación es a instalar estas actividades en los niveles de planificación o asignación de recursos, de modo de coordinar los flujos externos e internos de manera adecuada.

La voluntad política de dar y recibir cooperación crea, por consiguiente, un dilema institucional, que en Chile fue resuelto adecuadamente con la creación de una Agencia de Cooperación Internacional, situada en el Ministerio de Planificación, pero dirigida por un Consejo en que participan Relaciones Exteriores y Hacienda, además de representantes del Presidente de la República.

Creado así un marco institucional que fomenta la coordinación, la labor de orientación política de la cooperación, especialmente de la cooperación horizontal, debería corresponder a ese Consejo y especialmente al Ministerio de Relaciones Exteriores. Los órganos de política exterior deberían poner menos énfasis en lo burocrático (quién firma los convenios o dónde se discuten los acuerdos) que en lo sustantivo, y concentrarse en la tarea de definir qué políticas se promueven a través de la cooperación.

La cuestión de los recursos legales y financieros para la cooperación es un asunto aún pendiente. Por una parte, son poco flexibles nuestros mecanismos para recibir cooperación; la administración está excesivamente centralizada y son demasiados los pasos que hay que dar a través de Hacienda, de Contraloría e incluso del Congreso para poner en marcha un programa. Esta ineficiencia burocrática causa daños a nuestra imagen exterior, cuando nuestros representantes y misiones diplomáticas deben dar explicaciones por la demora injustificada en poner en marcha programas de cooperación suscritos varios meses antes.

La puesta en marcha de la cooperación horizontal en un nivel de mayor exigencia supone la movilización de recursos externos e internos. Entre los

recursos externos están la posibilidad de obtener la cooperación de organismos multilaterales y el desarrollo de actividades conjuntas de cooperación con terceros países. Ambas posibilidades han sido ya exploradas con éxito: nuestro programa con Centroamérica se realizará, por ejemplo, en conjunto con el PNUD; al mismo tiempo, la programación del ciclo quinquenal del PNUD incluye un nuevo programa de CTPD y se han discutido proyectos en el mismo sentido con la Comunidad Europea y con algunos gobiernos.

No obstante, la cooperación horizontal supone también la realización de esfuerzos internos. La obtención de recursos externos, por abundantes que ellos sean, no excluye que Chile deba financiar, siempre, al menos una parte de esas actividades. Para ello debe disponer de recursos propios, pero también ser capaz de movilizar al sector privado en las actividades de cooperación. Existen numerosas actividades de cooperación técnica para las cuales el conocimiento y la capacidad están en manos del sector privado empresarial y de organizaciones no gubernamentales, y no del sistema estatal. Es posible interesar a estas entidades privadas en actividades de cooperación, en la medida que perciban su participación como una forma de extender su actividad y sientan que existe, de parte de los organismos oficiales de cooperación, respaldo a su acción.

Por último, también los instrumentos con que se cuenta para dar cooperación hacia el exterior deben ser flexibilizados. Nuestro país no cuenta, por ejemplo, con mecanismos para el otorgamiento de créditos blandos para la adquisición de bienes o servicios chilenos en condiciones concesionales. Este es, como se ha visto, un instrumento de cooperación que se usa de modo cada vez más amplio y sin el cual es difícil llevar adelante un programa de cooperación completo.

La cooperación internacional es hoy un instrumento de uso generalizado en la política exterior de los gobiernos. El retorno a la democracia ha significado, para Chile, un retorno rápido a este tipo de actividad, en las cuales ha sido posible desarrollar, en tiempo breve, una institucionalidad adecuada y acciones muy relevantes. Ello se ha hecho, sin embargo, con poca conciencia acerca de las potencialidades políticas que encierra una adecuada actividad de cooperación.

En una nueva etapa es indispensable crear esa conciencia. Es preciso formular una política de cooperación que, junto con allegar recursos necesarios para el desarrollo económico y tecnológico del país, promueva también adecuadamente sus intereses en el plano internacional, fijando para ello objetivos y prioridades claros y asignando los recursos correspondientes.

CAPITULO II

COOPERACION INTERNACIONAL: EVOLUCION CONCEPTUAL Y OPERATIVA

IVÁN LAVADOS MONTES*

* El autor es Vicepresidente de la Agencia de Cooperación Internacional.

Con el propósito de entregar un marco general sobre el tema de este libro, en esta introducción se trata de mostrar los cambios que se han producido en los últimos años en el proceso de cooperación internacional, las políticas e instrumentos que se han utilizado recientemente en Chile y plantear algunos elementos que pudieran servir de base para las políticas que se adopten sobre la cooperación internacional en Chile.

A. EVOLUCION DE LA COOPERACION INTERNACIONAL

Para analizar esta evolución, convencionalmente se señalan tres períodos en el proceso de cooperación internacional: 1969–1975; 1975–1985 y 1985 adelante.

En cada uno de estos períodos se indican las características de la oferta, de la demanda y el impacto de la cooperación internacional en el proceso de desarrollo económico y social.

Primer período: 1969-1975

1. Características de la oferta

En las fuentes de cooperación internacional se postula un enfoque de modernización. El desarrollo de los países subdesarrollados se considera como un proceso de crecimiento económico y de cambio social. En esta perspectiva se asigna una prioridad fundamental a las actividades de transferencia científica y tecnológica, las cuales se postulan como elementos claves en el proceso de modernización propuesto.

También se plantea un rol decisivo a la planificación como instrumento de compatibilización de objetivos económicos y sociales, y de búsqueda de reformas que superen problemas estructurales de las sociedades subdesarrolladas.

En este período, como consecuencia del enfoque global existente en las fuentes, el concepto de cooperación internacional tiene un contenido fundamental de asistencia técnica.

Existe una diferencia clara y explícita entre cooperación no reembolsable y cooperación financiera, esta última con distintos grados de concesionalidad.

Los principales componentes de la cooperación no reembolsable son los expertos internacionales, las becas de perfeccionamiento en el exterior y los equipos de demostración que en proyectos grandes incluyen plantas piloto.

La cooperación financiera está constituida por créditos de carácter concesional para programas y proyectos de desarrollo, especialmente de infraestructura, que usualmente se realizan a través de instituciones de carácter estatal.

Las principales fuentes de cooperación internacional para América Latina son organismos internacionales, gobiernos de países desarrollados y fundaciones privadas, especialmente de Estados Unidos y Europa.

2. Características de la demanda

En este primer período, América Latina es receptor privilegiado de la cooperación internacional. La región recibe alrededor de un 30% del total de los recursos destinados por la comunidad internacional a este objetivo.

Los actores fundamentales de la cooperación internacional en América Latina son instituciones del Estado y universidades. Una parte significativa de los recursos son asignados a proyectos de infraestructura y equipamiento, de asesorías técnicas y de formación de recursos humanos en el exterior.

En la mayor parte de los países de la región se constituyen Departamentos de Cooperación Internacional a cargo de la coordinación y gestión de los programas correspondientes. En general, estos mecanismos institucionales se ubican en los sistemas de planificación nacional.

En el período indicado, países latinoamericanos tienen una activa participación en las definiciones de políticas internacionales sobre cooperación: Informes Jackson y Pearson.

3. Impacto de la cooperación internacional

La cooperación internacional tiene un fuerte impacto en el desarrollo de la región en los siguientes aspectos:

Los modelos organizativos de estructuras públicas y universitarias son una consecuencia directa de proyectos de cooperación. En este sentido pueden mencionarse: la organización de las comisiones nacionales de ciencia y tecnología y de los institutos tecnológicos del Estado; los campus integrados, los departamentos e institutos centrales universitarios.

La cooperación internacional tiene influencia en las bases de sustentación conceptual de políticas públicas sobre el desarrollo científico y tecnológico. Prevalece la idea que a través de un mejoramiento sostenido, tanto de

carácter cualitativo como cuantitativo, de la capacidad científica y tecnológica disponible, se producirá en forma relativamente automática un incremento en los procesos de innovación tecnológica por parte del sector productivo. Por ello, la mayor parte de los proyectos en el área de ciencia y tecnología tienen por destinatarios a instituciones de la oferta científica y tecnológica.

La formación de personal científico y académico se realiza a través de programas de perfeccionamiento en Estados Unidos y algunos países europeos. La orientación que han adoptado áreas y disciplinas fundamentales tiene una relación directa con el lugar en que los científicos y académicos efectuaron sus estudios de posgrado.

La infraestructura y equipamiento de universidades e institutos tecnológicos se desarrollan y alcanzan niveles adecuados a través de proyectos de cooperación internacional.

Segundo período: 1975-1985

1. Características de la oferta

En las fuentes de cooperación internacional existe un enfoque que privilegia, en los programas y proyectos, la lucha contra la pobreza y el impulso de procesos de democratización.

Se clasifican los países según su ingreso per cápita, señalándose que la cooperación debe orientarse en forma principal a los países de menores ingresos. No obstante este criterio general, se apoyan programas en países seleccionados por consideraciones políticas.

Se hace más tenue la diferencia entre cooperación reembolsable y donaciones. La asistencia técnica pierde significación y aparece con fuerza la modalidad de proyectos que contienen transferencia de recursos monetarios para gastos locales.

Pierden importancia relativa los organismos internacionales de cooperación no reembolsable y adquieren un peso significativo organismos internacionales de carácter financiero.

En la cooperación bilateral se produce un proceso de diversificación. Se crean fundaciones públicas con recursos estatales y se consolidan los organismos no gubernamentales de países desarrollados como canales de cooperación. Adquieren importancia Japón, la Comunidad Económica Europea, Alemania, Italia y España.

2. Características de la demanda

En este segundo período, América Latina pierde significación en el total de los recursos de cooperación internacional, participando sólo en alrededor de un 14%.

Los actores tradicionales de la cooperación, instituciones estatales y universidades, pierden importancia. Aparecen nuevos usuarios de la coope-

ración internacional. Los principales son: organismos no gubernamentales, centros académicos independientes, redes de cooperación y organismos internacionales.

Disminuyen fuertemente las posibilidades de perfeccionamiento en el exterior.

3. Impacto de la cooperación internacional

La cooperación internacional posibilita la mantención de una capacidad crítica a través de grupos estables en las ciencias sociales que en varios países de la región son marginados de los sistemas universitarios. También la cooperación internacional permite que determinados organismos e instituciones no gubernamentales realicen una activa labor de organización y acción promocional.

En el área científica y tecnológica se apoya, a través de proyectos selectivos, las funciones de gestión tecnológica y de vinculación de la Universidad con el sector productivo y se empiezan a ejecutar proyectos globales de ciencia y tecnología con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo. También se inician, con el apoyo de la cooperación internacional, programas de posgrado de carácter nacional.

Un período en desarrollo: 1985 ADELANTE

En los últimos años se han desarrollado algunas tendencias de la cooperación internacional que recién empiezan a percibirse en América Latina.

1. Características de la oferta

En las fuentes de cooperación internacional se está produciendo un replanteo en el enfoque de sus programas y proyectos. El concepto eje es el desarrollo autosostenido en el cual tienen importancia fundamental las nociones de capital humano, gestión del desarrollo, participación del sector privado y cautela del entorno.

Por otra parte, las prioridades sobre países, programas y proyectos están explícitamente vinculadas a consideraciones de carácter político y comercial.

Se ha producido una integración y mayor complejidad de las distintas modalidades de cooperación. Se trata de un concepto amplio de cooperación que integra financiamiento para inversión, créditos concesionales para exportaciones, recursos para joint-ventures y donaciones.

En los países desarrollados se consolida la gestión de la cooperación internacional en organismos oficiales de gobierno.

Se mantienen fundaciones públicas y organismos no gubernamentales y empiezan a participar activamente en labores de cooperación internacional, mecanismos de carácter regional y autonómicos. Tanto desde un punto

de vista cuantitativo como cualitativo es muy importante analizar la tendencia de una participación creciente de estos actores vinculados a regiones y autonomías específicas de los países desarrollados.

En los últimos años se suscriben acuerdos marcos de cooperación global entre países desarrollados y países en desarrollo, que consideran aspectos económicos y comerciales, científicos y tecnológicos y culturales. Estos convenios marcos, junto a los asuntos tradicionalmente tratados en ellos, incorporan temas como los seguros de inversiones, la doble tributación y otras propias de las relaciones económicas.

2. Características de la demanda

En el contexto señalado, América Latina continúa con poca prioridad en el proceso de cooperación internacional, con excepción de países que por razones de carácter político y comercial tienen un apoyo significativo.

La cooperación se oficializa y formaliza a través del Estado como consecuencia del proceso de democratización producido. En un primer momento adquiere importancia la cooperación para el desarrollo social como manera de ayudar a los procesos de transición en marcha y a superar las restricciones derivadas de las políticas de ajuste. También son importantes programas y proyectos que buscan ampliación de mercados, tanto para nuevas inversiones como para el mejoramiento de relaciones comerciales.

Los países receptores dan prioridad a programas de ciencia y tecnología y en este sentido nuevamente empiezan a adquirir importancia las universidades y los institutos tecnológicos. Hay también una tendencia de participación más activa del sector privado.

En algunos países de la región se diseñan mecanismos innovativos para canalizar la cooperación internacional: el proyecto sigue siendo la unidad básica y se incrementan las exigencias de cofinanciamiento nacional y de contrapartes reales. Disminuyen los proyectos de apoyo global a instituciones preexistentes. Se plantean programas que tratan de integrar, en una misma área de trabajo, iniciativas de cooperación reembolsable con donaciones. Al mismo tiempo surgen fondos constituidos con aportes internacionales para apoyar, en forma concursable, proyectos específicos.

También se presentan experiencias extraordinariamente positivas en la constitución de nuevas instituciones que asocian la participación financiera y directiva de fuentes internacionales e instituciones locales.

Después de varios años de análisis del tema y de proyectos diversificados, aparecen en algunos países de la región iniciativas más sistemáticas sobre cooperación horizontal. En este sentido, es digno de destacar la consolidación que numerosas redes de cooperación muestran en la actualidad, y que pueden constituirse en mecanismos adecuados para un proceso más significativo de cooperación intralatinoamericano.

3. Impactos

No existen evidencias claras de los impactos que la cooperación, con los cambios anotados, está teniendo en este período en desarrollo. Ese es un análisis que hay que comenzar a hacer, porque ello permitirá, junto con evaluar los resultados alcanzados, contar con bases para el planteamiento y diseño de políticas y mecanismos eficientes.

B. POLITICAS Y MECANISMOS DE LA COOPERACION INTERNACIONAL EN CHILE

El programa del actual Gobierno en materia de cooperación internacional planteó los siguientes elementos fundamentales:

1. OBJETIVOS

Los principales objetivos de la política de cooperación internacional diseñada por los equipos técnicos fueron los siguientes:

a) Apoyar la transferencia de conocimientos desde países desarrollados que refuercen el sistema científico, la capacidad tecnológica, el proceso productivo y el comercio exterior del país;

b) Constituir una fuente de recursos financieros y técnicos que contribuyan a subsanar el enorme déficit social con que Chile debe enfrentar el futuro inmediato;

c) Reforzar los objetivos y propósitos de la política exterior del país, y

d) Proyectar internacionalmente las capacidades científicas, tecnológicas y de comercio de Chile, con el propósito de lograr una efectiva presencia internacional del país y de promover los procesos de integración y cooperación horizontales entre países en desarrollo.

2. ESTRATEGIAS Y PRIORIDADES

Para lograr los objetivos señalados se consideraron, de manera preferente, los siguientes elementos:

El diseño y desarrollo de un esquema institucional y de políticas e instrumentos flexibles y descentralizados para lograr el aprovechamiento pleno de los recursos disponibles y de las posibilidades existentes;

La identificación de áreas y líneas prioritarias de cooperación vinculadas con las prioridades nacionales de desarrollo y con las orientaciones e intereses de las fuentes internacionales. Se pretendió concentrar la mayor parte de los esfuerzos en estas áreas y líneas prioritarias, sin que ello cancelara posibilidades de proyectos interesantes y significativos en otras;

La estrategia de cooperación internacional de Chile pretendió ofrecer, a los países cooperantes, oportunidades atractivas, tanto en términos de su proyección concreta en el país, como de posibilidades de comercio exterior

e inversiones con potencialidades a países vecinos y a la Cuenca del Pacífico;

Para concretar de la manera más eficiente y rápida las actividades de cooperación internacional que el país requiere, se diseñó un conjunto de instrumentos y mecanismos: Fondos, Programas Integrados y Proyectos, los que se explican más adelante,

El Programa de Gobierno sobre cooperación internacional postuló como áreas prioritarias el desarrollo social, desarrollo científico y tecnológico, infraestructura nacional y la modernización del sector productivo.

3. INTENCIONALIDAD, ACTORES Y MECANISMOS

El Programa de Gobierno consideró que la cooperación internacional tendría una importancia decisiva en el desarrollo del país, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo. Por ello se propuso crear una organización del más alto nivel que gestionara y coordinara esta actividad. En este contexto se propuso la creación de la Agencia Chilena de Cooperación Internacional (AGCI) vinculada al Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).

En la ejecución de programas y proyectos de cooperación internacional se planteó como política la participación del sector público, de universidades e institutos tecnológicos, del sector empresarial y de organismos privados. Se postuló que las actividades de cooperación internacional deberían reforzar prioritariamente los procesos de descentralización y regionalización del país.

3.1. Mecanismos

El Programa de Gobierno señaló que los mecanismos tradicionales de cooperación internacional presentan, en general, restricciones que limitan el impacto que el proceso tiene en el desarrollo nacional. Entre ellas pueden mencionarse las siguientes:

a) Escasa transparencia de las actividades de cooperación, que limitan la participación de sectores importantes de la sociedad civil;

b) Desconexión entre las actividades de cooperación con los principales proyectos nacionales de desarrollo social, económico, científico y tecnológico;

c) Dificultades para vincular la cooperación científica y tecnológica con la cooperación económica y con los procesos de inversión de los respectivos países; y

d) Desaprovechamiento de la oferta de cooperación internacional, tanto de carácter bilateral como multilateral.

3.2. Instrumentos

El Programa señaló, además, los principales instrumentos de la cooperación internacional, que se reseñan en los párrafos siguientes.

a) Fondos de desarrollo

En el país se han creado mecanismos institucionales denominados Fondos de Desarrollo, cuyo propósito es canalizar recursos significativos a sectores y actividades determinadas, mediante criterios de excelencia o de pertinencia.

Ha existido una experiencia positiva en las actividades del Fondo de Desarrollo Científico y Tecnológico, Fondo de Desarrollo Productivo de Corfo y Fondo de Investigaciones Agrícolas.

Adicionalmente se propuso crear el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS; el Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico, FONDEF; y el Fondo de Desarrollo Tecnológico y Productivo, FONTEC, a partir del Fondo de Desarrollo Productivo de CORFO.

Se programó que estos fondos recibieran recursos de la cooperación internacional constituyéndose en ellos fideicomisos con la administración conjunta de autoridades y especialistas nacionales y de representantes de las fuentes internacionales respectivas.

b) Programas integrados

Estos programas tienen el propósito de integrar en torno a sectores y áreas, proyectos con financiamiento de carácter reembolsable y proyectos con financiamiento no reembolsable.

Cuando exista el acuerdo de una inversión o de un crédito blando para un determinado proyecto se propondrá en el mismo sector o área un proyecto de investigación, capacitación, etc., sobre la misma materia.

También se esperaba que los estudios de factibilidad para los proyectos de cooperación reembolsables sean apoyados por los de carácter no reembolsable.

c) Proyectos

No cabe duda de que, además de los fondos y de los programas integrados señalados anteriormente, los proyectos autónomos seguirán constituyendo un instrumento fundamental de la cooperación internacional. Estos proyectos deberán tener rentabilidad social y privada, estar vinculados a las prioridades nacionales y de las fuentes de cooperación y contar con los recursos de contraparte que la política fiscal y los recursos institucionales correspondientes puedan sustentar.

C. RESTRICCIONES Y OPORTUNIDADES

1. RESTRICCIONES

Las razones de la cooperación con Chile por parte de las fuentes tiene que ver con el proceso de transición a la democracia que vive el país y con

la positiva evaluación que ellas tienen sobre el modelo económico en aplicación. Se procura, en definitiva, que Chile alcance la capacidad de mostrar que un sistema democrático puede ser eficiente en materias económicas y sociales. Es posible que estos fundamentos, con el paso del tiempo, no tengan la misma importancia y que en razón de ello Chile pierda prioridad en el esquema de cooperación internacional.

El trabajo desarrollado ha permitido entender que los objetivos permanentes de las fuentes de cooperación tienen elementos políticos y comerciales. En este contexto el tipo de proyectos que se presente y la modalidad específica que se utilice son determinantes para la cooperación internacional.

Existe evidencia que será muy difícil que la oferta de cooperación internacional, en la modalidad de donación, se considere autónomamente y no vinculada a mecanismos de crédito.

Las fuentes de cooperación internacional, obviamente, tienen intereses propios en cuanto a temas, modalidades y actores. Estas ideas no siempre concuerdan con las prioridades nacionales. Al mismo tiempo, pretenden vincularse directamente con los usuarios finales de los proyectos, lo que dificulta las actividades de programación y control de las actividades que se llevan a cabo con cooperación internacional.

Al empezar las negociaciones con las fuentes existía un diagnóstico por parte de las autoridades chilenas que señalaba que habría una restricción importante de recursos externos. Este error de diagnóstico ha producido innumerables conflictos con las fuentes que no entienden la no autorización para desarrollar proyectos convenidos.

El discurso chileno para obtener cooperación internacional perfiló la idea de que Chile era un caso especial, debido al proceso de transición político, a la deuda social y a los amarres institucionales y financieros que quedaron del régimen anterior.

Este discurso ha sido exitoso, pero es claro que presenta dificultades hacia el futuro. Es fundamental construir un nuevo discurso vinculado a propósitos comerciales y de inversión.

Se ha podido apreciar que las limitaciones de la organización estatal para operar proyectos de cooperación internacional son mayores que las previstas. Al mismo tiempo subsisten competencias superpuestas y los mecanismos de decisión no han sido funcionales al ritmo que requiere la cooperación internacional.

Una limitación muy importante en el proceso de cooperación internacional ha estado constituida por el diseño y los procesos de evaluación de los diferentes proyectos. Ello se ha debido a que no existía experiencia sobre los elementos básicos que consideran las fuentes internacionales y la inexistencia de criterios de evaluación ex ante y ex post de programas de cooperación internacional.

2. OPORTUNIDADES

Los principales elementos positivos que el proceso de cooperación internacional ha tenido son los siguientes:

Se ha estructurado un sistema de cooperación internacional encabezado por la Agencia que ha definido políticas y procedimientos para la gestión de la cooperación internacional. Se cuenta con una estructura que puede superar las restricciones anotadas y gestionar adecuadamente los proyectos futuros.

Se han diseñado y puesto en marcha mecanismos y proyectos innovadores en algunas áreas que pueden servir de base para otros programas y proyectos de cooperación internacional. Entre ellos pueden destacarse la vinculación que se ha logrado entre donaciones y créditos y la constitución de instituciones mixtas con participación de las fuentes.

La labor desarrollada y las políticas existentes sobre cooperación horizontal señalan un camino de actividades de la mayor importancia. En este sentido hay que seguir explorando no sólo la relación bilateral, sino que también la posibilidad de triangular programas de cooperación internacional vinculando la cooperación vertical con la horizontal.

No cabe duda de que el tema de la cooperación internacional es atractivo y presenta aspectos que requieren un tratamiento creativo y analítico. En este sentido, son muy importantes el trabajo de planificación estratégica, los programas de capacitación y los materiales y libros sobre los diversos aspectos conceptuales y operativos de la cooperación internacional.

D. ORIENTACIONES FUTURAS

A partir de los antecedentes y experiencias acumulados es posible plantear algunas orientaciones básicas que deberían estar presentes en el proceso de cooperación internacional.

1. DIAGNÓSTICO

Tal como se expresó, el diagnóstico que se hizo sobre la situación del país al asumir el Gobierno presentó restricciones. En este sentido es indispensable revisar el diagnóstico para tener un encuadramiento más claro de la cooperación. Es necesario conocer el cuadro económico global para tener un espacio y un contexto claro dentro del cual se van a desarrollar los programas de cooperación internacional.

2. OBJETIVOS Y PRIORIDADES

Inicialmente se plantearon cuatro áreas o sectores básicos que tendrían prioridad para la cooperación internacional: desarrollo social, ciencia y tecnología, infraestructura y sector productivo.

En el transcurso del ejercicio del Gobierno se han agregado otros tres: gestión del Estado, desarrollo regional y medio ambiente.

Desde un punto de vista conceptual, solamente la gestión del Estado es un tema nuevo ya que el desarrollo regional y el medio ambiente pueden ser tratados como cortes horizontales de las prioridades iniciales.

De todas maneras, y desde un punto de vista operativo, las prioridades básicas de la cooperación internacional apuntan a: desarrollo social, ciencia y tecnología, infraestructura, sector productivo, gestión del Estado, desarrollo regional y medio ambiente.

Seguramente el área de ciencia y tecnología será fundamental en los programas de cooperación futuros. Es necesario, con respecto a esta área; decidir si se dará mayor importancia a contenidos o a funciones. Es posible que la elección dependa de las características de la oferta de las diversas fuentes.

Los contenidos científico tecnológicos estarán presentes en proyectos conjuntos y en intercambio científico. Así ha sucedido con la colaboración de la CEE y de Suecia.

Con otras fuentes se daría prioridad a funciones como: administración de la investigación científica y tecnológica, relaciones universidad-sector productivo y gestión tecnológica.

La mayor parte de las fuentes está abierta para recibir proyectos en materia de medio ambiente. La cooperación podría jugar un rol importante en la estructura del sistema institucional sobre esta materia.

3. ACTORES

Hasta el momento el esfuerzo mayor se ha puesto en lograr cooperación para instituciones del Estado el que, por restricciones jurídicas y administrativas, pero también por razones de política macroeconómica, presenta limitaciones para absorber la cooperación a la que potencialmente el país podría acceder.

Es fundamental introducir en la política una participación más activa de otros actores. Existe ya una política explícita en relación con universidades. Las empresas privadas podrán participar activamente en la obtención de créditos blandos. Respecto de otras instituciones privadas, como organismos no gubernamentales y centros de investigación, es fundamental encontrar mecanismos que permitan una vinculación más activa de estos actores con los programas de la cooperación oficial.

4. ORGANIZACIÓN E INSTRUMENTOS

Desde el punto de vista organizativo es destacable la creación de un sistema central de cooperación dirigido por la AGCI y con participación de unidades especializadas en ministerios y universidades. Ha sido una buena experiencia que es necesario consolidar a través de apoyos institucionales y de un programa sostenido de capacitación al personal de estas instituciones.

En relación a los instrumentos utilizados, también se ha avanzado sustancialmente:

La unidad proyecto constituye el núcleo organizacional básico para las actividades de cooperación internacional. Es muy importante continuar los

esfuerzos que se han hecho para contar con metodologías claras de diseño, operación y evaluación de proyectos de cooperación internacional.

Los programas se han ido construyendo mediante la vinculación de diversos tipos de financiamiento y modalidades de acción. La experiencia que se ha tenido hasta el momento con el PNUD, con la CEE y con fuentes bilaterales, representa una posibilidad que habría que profundizar.

Los fondos de desarrollo de carácter competitivo son instrumentos valiosos en el esquema de cooperación internacional. Se han desarrollado algunos instrumentos nuevos como el FONDEF y el FONTEC y se están organizando otros fondos con los excedentes financieros de proyectos o programas.

Por último, se ha trabajado y deberá insistirse en la creación de instituciones con administración conjunta que surgen de la cooperación internacional. El Centro Empresarial Comunidad Europea-Chile representa un modelo del mayor interés.

CAPITULO III

LA AGENCIA DE
COOPERACION INTERNACIONAL

RODRIGO EGAÑA B.*

(*) Director Ejecutivo de la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) de Chile.

A. ANTECEDENTES

1. LA ORGANIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DURANTE EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE EDUARDO FREI

Las actividades de cooperación internacional aparecen como acción propia del Gobierno al inicio del período del Presidente Eduardo Frei M., quien gobernó el país entre 1964 y 1970. En 1965 fue creada la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), como instancia asesora del Presidente de la República y responsable de la planificación nacional y regional del desarrollo:

Se asignó a ODEPLAN la coordinación de las acciones de Gobierno referidas a la asistencia técnica internacional, para lo cual se creó en 1965 el Departamento de Asistencia Técnica Internacional (DATI). La creación del DATI está marcada por las características que la cooperación internacional tenía hacia mediados de la década de los sesenta. (1) De ahí que la estructura organizativa y las acciones que se emprenden por el DATI corresponden a lo que la cooperación internacional ofrecía en esos momentos. (2)

Si bien el DATI era un Departamento perteneciente a ODEPLAN tenía en el hecho una relativa autonomía en su funcionamiento. Sus actividades específicas eran ciertamente diferentes de las que realizaba la Oficina en sus Divisiones de Planificación Nacional y Planificación Regional, que concentraban las acciones principales de ODEPLAN. Esta relativa autonomía permitió a los ejecutivos del DATI darse una estructura que respondiera a

¹ Véase artículo sobre Evolución de la Cooperación Internacional, de Iván Lavados, en este libro.

² Los antecedentes sobre el DATI han sido recogidos de las Memorias anuales publicadas por ese Departamento.

las peculiaridades de la cooperación. De esta forma, inicialmente el DATI contó con una División Administrativa, una División de Estudios, una División de Operaciones y una Asesoría Jurídica. Hacia 1969 fueron agregadas una División de Becas y una División de Programación.

Las funciones principales de cada División eran las siguientes:

a) División de Programación, Control e Información: tenía por tarea la planificación y programación de la asistencia técnica internacional, así como llevar el control e información de la misma y realizar la evaluación de lo realizado. Para este efecto, fijaba metas de asistencia técnica y elaboraba políticas de asistencia técnica para el corto y largo plazo.

Las tareas de programación consistían en establecer los polos de interés hacia los cuales dirigir la asistencia técnica, examinar las posibilidades asistenciales de las fuentes, determinar las necesidades de asistencia técnica a recibir y elaborar la programación anual.

Las tareas de control consistían en mantener registros de las becas, expertos, proyectos y aportes recibidos de las fuentes, contrastarlos periódicamente con la programación definida y mantener un sistema interno de información.

Por último, esta División era responsable de evaluar la asistencia técnica recibida, en términos del rendimiento de los proyectos, expertos y becas, y de generar los antecedentes necesarios para la elaboración de la política global de asistencia técnica.

b) División de Operaciones: tenía por misión identificar las necesidades de asistencia técnica internacional —tanto por sectores como por regiones—, ayudar en la preparación de proyectos y gestionarlos ante las fuentes proveedoras, supervisar la operación de los proyectos y evaluar en el terreno mismo los resultados de la asistencia recibida.

Esta División estaba estructurada en torno a los sectores del desarrollo nacional y trabajaba en estrecha colaboración con las Oficinas Sectoriales de Coordinación de asistencia técnica que tenía cada Ministerio o institución receptora de asistencia externa. En las regiones, trabajaba en estrecha colaboración con las Oficinas Regionales de Planificación (ORPLANES).

Una tarea importante que realizaba esta División era la asesoría que prestaba en la preparación de las solicitudes de asistencia técnica. Principal atención recibía la evaluación de las capacidades de contraparte institucional y de absorción que tuviera la entidad solicitante de asistencia.

Esta División tenía la responsabilidad de gestionar ante las fuentes internacionales las solicitudes de asistencia, tanto en la presentación y fundamentación como para la puesta en marcha de los proyectos una vez aprobados.

Por último, esta División cumplía la tarea de llevar el control de los proyectos en ejecución y realizar la evaluación de los mismos.

c) División de becas: tenía por tarea gestionar la obtención de becas académicas y técnicas. Inicialmente esta responsabilidad era desarrollada por la Unidad Técnica de Becas, pero dada la naturaleza y magnitud del

trabajo desarrollado, fue necesario elevar el nivel orgánico de la Unidad. Cabe señalar que en 1969 se logró canalizar 903 becas al país.

d) División de Estudios: las funciones de esta división eran investigar, analizar y recomendar la orientación de la asistencia técnica internacional, entendiéndola como un instrumento de transmisión de tecnología, con el fin de apoyar el proceso de desarrollo nacional.

Además, estudiaba la dinámica del intercambio científico y la transferencia tecnológica y ejecutaba el Programa de Recursos Humanos de Alto Nivel, que tenía por objetivo definir una política de formación, utilización y desarrollo de este personal.

e) División de Administración: proporcionaba los servicios generales de apoyo que eran requeridos por el DATI para realizar sus tareas.

f) Asesoría Jurídica: esta unidad desarrollaba las tareas propias de una Fiscalía, tanto en el análisis de los actos jurídicos en los cuales se expresa la asistencia técnica, como en la preparación de proyectos de leyes, convenios y decretos que norman la realización de estas actividades.

Si bien no es el objetivo de este artículo reseñar los logros que se alcanzaron en este primer período de acción gubernamental, en materia de cooperación internacional, es conveniente señalar que entre los años 1965 y 1969 se canalizaron hacia el país recursos de asistencia técnica internacional equivalentes a unos US\$ 73 millones. En ese período la asistencia técnica consistía, principalmente, en recepción de expertos, otorgamiento de becas para estudios en el exterior, importación de equipos y aportes financieros para suministros vinculados a la realización de proyectos específicos.

La creación y la puesta en funcionamiento del DATI permitió inaugurar una nueva tarea de Gobierno de la cual, y para los fines de este artículo, es válido rescatar los siguientes elementos:

a) Desde un punto de vista organizacional, el DATI era un Departamento dependiente de una oficina asesora del Presidente de la República. Esto le daba una cercanía muy grande con los principales centros de decisión política y administrativa del país.

b) El mandato del DATI indicaba que este Departamento era responsable de gestionar toda la asistencia técnica internacional a la que aspiraban el Gobierno y sus instituciones. Este mandato incluía la asistencia técnica en materia científica y tecnológica.

c) En adición a lo anterior, el DATI tenía la responsabilidad en el tema de recursos humanos. En esta área realizó estudios de demanda de expertos y de asistencia técnica, preparó un programa sobre Recursos Humanos de Alto Nivel (incluyendo estudios sobre fuga de cerebros y sobre oferta de estos recursos en el país) y cumplió un rol significativo en la articulación de las actividades en torno al desarrollo de la ciencia y la tecnología, promoviendo la integración de tareas de CORFO, CONICYT y de ODEPLAN en estas materias.

d) El DATI funcionaba bajo una conducción unipersonal, sin un Con-

sejo Directivo externo a los funcionarios del Departamento. Esto quiere decir que, desde el punto de vista institucional, las funciones de definición de políticas y de ejecución de las mismas estaban radicadas en los mismos ejecutivos.

e) El diseño operacional del DATI ordenó el trabajo a partir de los sectores receptores de la asistencia técnica. No existía una separación por fuentes proveedoras de asistencia sino que, a partir de los proyectos que surgían de cada sector, los mismos ejecutivos realizaban las gestiones con las fuentes adecuadas para asistir dicho proyecto. El eje de la organización estaba puesto en el trabajo con los sectores nacionales receptores de la asistencia técnica.

f) La función de asesoría jurídica estaba principalmente orientada a apoyar las acciones de asistencia técnica, así como a generar las bases que permitirían hacerla viable. Las tareas jurídico-administrativas del Departamento eran cubiertas por la respectiva unidad de la Oficina de Planificación Nacional.

g) El DATI desarrolló, en sus cinco años de existencia, una interesante labor de estudios en materia de asistencia técnica. Para realizar esta tarea dispuso de una División especializada.

h) El DATI no tenía responsabilidad alguna en la negociación y puesta en marcha de créditos bilaterales concesionales a los que el país tenía acceso. Esta tarea residía en el Ministerio de Hacienda.

i) En todo este período, el Gobierno le asignó un rol importante a la asistencia técnica internacional, por su incidencia en el desarrollo global del país, al facilitar el desarrollo científico y tecnológico del mismo. Este impacto estaba vinculado a diversas transferencias (de equipos, de expertos, de capacidades) y se le veía como un elemento estimulador de la capacidad creadora del país. La cooperación internacional era entendida como un mecanismo de transferencia tecnológica. En este sentido, durante este período se dio gran importancia a la formación de recursos humanos, alcanzándose una cifra cercana a los 6.500 becarios enviados al exterior. Al mismo tiempo, la cooperación se orientó al desarrollo de instituciones que tomaran la responsabilidad de apoyar el desarrollo tecnológico en el país, creándose con apoyo de la cooperación externa cerca de treinta institutos tecnológicos, entre ellos once institutos Corfo.

2. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DURANTE EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE SALVADOR ALLENDE

Las tareas de asistencia técnica internacional durante el Gobierno del Presidente Allende continuaron desarrollándose en forma similar a la que se había logrado al final del período anterior. En este período, se mantienen las características de la cooperación internacional en su forma de asistencia técnica, expresada en obtención de becas para estudios en el exterior, recepción de expertos y donación de maquinarias y equipos para proyectos.

En lo institucional, a fines del período gubernamental anterior se tras-

ladó por ley la responsabilidad de gestionar la cooperación técnica internacional a la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT). En la Comisión, el DATI mantuvo su misma estructura y funciones, siendo el cambio más significativo lo relativo a la dependencia en el Gobierno, la que pasó de la Presidencia de la República al Ministerio de Educación.

Durante el período presidencial anterior, el DATI había alcanzado un desarrollo altamente profesional, lo que permitió mantener cierta continuidad en materia de cooperación externa. Se mantuvo, al mismo tiempo, la gestión centralizada de la cooperación, permitiendo ordenar los recursos que se obtenían del exterior, significativos para el financiamiento de un conjunto de instituciones que dependía fuertemente de ellos para el desarrollo de ciertos proyectos de envergadura.

Cabe hacer notar que en este período, al igual que en el anterior, la cooperación con organismos especializados del sistema de Naciones Unidas era relativamente más importante que la que se tenía con el naciente PNUD. Esta cooperación se expresaba en proyectos de los organismos especializados, que traían una cantidad significativa de expertos extranjeros.

En este período empieza a aparecer, con mayor fuerza, un nuevo tipo de cooperación, no hecha con base en donaciones sino en financiamiento de proyectos por medio de créditos concesionales de largo plazo. Asimismo, aparecen junto a los donantes que había tenido Chile hasta el año 1970, los países socialistas como importantes aportantes a la asistencia técnica internacional.

Esta ampliación de interlocutores y la mayor variedad del tipo de asistencia externa que se empezó a ofrecer al país, obligó al Gobierno chileno a crear nuevas estructuras. Esta en cierta forma, empezó a cambiar de contenido, cambio que —desde el punto de vista organizativo— se reflejó no en la ampliación del mandato del DATI sino en la creación de la Secretaría de Relaciones Económicas Externas (SEREX), dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores.

A esta nueva entidad se le confirió la responsabilidad de diseñar la política para usar los créditos bilaterales concesionales, así como de negociarlos y poner en marcha los proyectos correspondientes.

3. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DURANTE EL GOBIERNO MILITAR

Con el cambio de Gobierno que se produce en 1973 se altera radicalmente el tipo de vinculación del Gobierno con el exterior. La condena casi universal que recibió el golpe de Estado, repercutió significativamente en el tipo de relaciones que el nuevo gobierno pudo establecer con los gobiernos de los países que tradicionalmente habían cooperado con Chile.

La mayoría de esos gobiernos suspendió los programas de asistencia técnica que tenía en preparación, y los que estaban en ejecución fueron rápidamente terminados. La mayoría de los gobiernos suspendió el funcionamiento de las Comisiones Mixtas, en las cuales se discutían y acordaban

los programas de asistencia técnica, y Chile dejó de participar en los programas bilaterales de cooperación de esos países. Asimismo, bajó la participación de Chile en los programas multilaterales de asistencia técnica.

Durante el período del Gobierno Militar sólo se firmó un nuevo acuerdo marco de cooperación, con Japón, en 1978. A partir de este acuerdo marco, se inició un programa que consistió en becas de estudio en Japón, envío de expertos, cooperación económico-financiera en el sector pesquero y la aprobación de proyectos singulares según las normas de la cooperación japonesa.

Esta disminución de la actividad de asistencia técnica hacia Chile llevó a las autoridades del Gobierno a reformular la estructura orgánica que gestionaba la cooperación internacional. Se mantuvo en ODEPLAN la función de definir, orientar, calificar, decidir y evaluar la asistencia técnica que el país podía recibir y otorgar. Orgánicamente se creó una División de Cooperación Técnica Internacional, dependiente de la Subdirección Regional de ODEPLAN. Por su parte, se mantuvieron en el Ministerio de Relaciones Exteriores las funciones de enlace con todos los programas oficiales de cooperación técnica, tarea que era desarrollada por el Departamento de Cooperación Técnica y Científica de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales.

La importancia de la cooperación internacional en este período se puede graficar en las cifras de cooperación recibida y su comparación con los aportes del país a los organismos internacionales de cooperación técnica.⁽³⁾ En efecto, entre el período 1974 y 1988 el país recibió un total de US\$ 168 millones de cooperación internacional y US\$ 98 millones provenían del sistema multilateral y US\$ 70 millones de fuentes bilaterales. De estos fondos US\$ 53 millones se reciben en el período 1983-1988, siendo las principales fuentes bilaterales: Japón que aportó US\$ 31 millones, Francia con US\$ 14.5 millones y Canadá con US\$ 3 millones.

En el período, el país aportó en promedio unos US\$ 7 millones anuales a las instancias del sistema multilateral. Esto quiere decir que lo que el país recibió en cooperación multilateral fue casi similar a la cifra que el país aportó al sistema.

Hacia el final del Gobierno Militar la División de Cooperación Técnica Internacional mantenía las funciones que han sido reseñadas más arriba y su trabajo se vinculaba casi exclusivamente con el PNUD y el acompañamiento del programa de cooperación bilateral del Japón. Además, administraba el programa especial de becas establecido en el DFL N° 22, de 1981.

B. HACIA LA CREACION DE LA AGENCIA DE COOPERACION INTERNACIONAL

La Concertación de Partidos por la Democracia inició los trabajos

³ Antecedentes obtenidos de Documentos de Trabajo internos del Departamento de Cooperación Técnica de ODEPLAN, 1989.

preparatorios en materia de cooperación internacional en mayo de 1989. Fue en octubre de ese año cuando se entregaron los primeros lineamientos sobre la materia en el documento "Políticas, Mecanismos y Organización de la Cooperación Internacional". En dicho documento se señalaba que la cooperación tendría en el futuro Gobierno una importancia decisiva desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo. Asimismo, se decía que el futuro Gobierno crearía una organización del más alto nivel para gestionar y coordinar esta actividad.

El esquema institucional de cooperación internacional estaría encabezado por la Agencia de Cooperación Internacional. La Agencia—futura AGCI—estaría dirigida por un Consejo formado por delegados de los Ministerios de Planificación, Relaciones Exteriores, Hacienda, Banco Central, Conicyt, sector productivo y ONG. De este Consejo dependería un Secretario Ejecutivo, quien tendría rango de Subdirector de ODEPLAN.

La institucionalización de la cooperación por medio de un servicio como el que se tenía pensado, requería contar con una modificación legal a las normas que regían a ODEPLAN en marzo de 1990 o bien un cuerpo legal propio que creara la Agencia como servicio descentralizado. Fue esta segunda alternativa la que se siguió. (4)

De todas formas, dado que al momento de asumir el Gobierno la institucionalidad no permitía gestionar adecuadamente los programas de cooperación internacional que se preveía, fue necesario crear una fórmula institucional transitoria. Esta consistió en la formación de una Corporación privada sin fines de lucro —la Corporación de Cooperación Internacional (CCI)— como ente de apoyo a la gestión de la cooperación internacional del Gobierno, la cual firmó un convenio con ODEPLAN por medio del cual le facilitó recursos e instrumentos para realizar tal gestión hasta que se tuviera la nueva institucionalidad.

1. IDEAS GENERALES

En este período, anterior a marzo de 1990 se diseñó lo que pasaría a ser en el futuro la AGCI, a pesar de que ésta empezó a funcionar bajo la institucionalidad de ODEPLAN y con recursos de la CCI. Las ideas generales que se tuvieron en consideración en esta etapa de diseño fueron las siguientes (5):

a) La AGCI sería una entidad coordinadora de acciones de terceros en el ámbito de la cooperación y, por lo tanto, no debería ejecutar proyectos de desarrollo por sí misma. Esto llevaba a concluir que el meollo de la Agencia estaría en la gestión de la cooperación internacional.

⁴ Sobre esta materia, véase el artículo sobre el marco jurídico e institucional de la cooperación internacional en Chile, de Guillermo Ramírez, en este mismo volumen.

⁵ Confrontar con documento "Nota preliminar sobre la creación de la AGCI" de 16 de diciembre de 1989.

b) La Agencia debía tomar en cuenta que en la cooperación internacional participan diversos actores, tanto nacionales como externos. Esta diversidad debía expresarse en sus órganos deliberativos y en sus programas, reconociendo, además del Gobierno, a otros actores de la cooperación, quienes debían tener sus propios espacios para participar de la cooperación internacional. Especial mención se hacía de las ONGs y de la necesaria relación que se debía establecer entre la Agencia y la Oficina Relacionadora con ONGs que se pensaba crear en ODEPLAN.

c) Se pensaba asignar a la Agencia la necesaria responsabilidad política al interior del Gobierno para realizar las tareas de cooperación, lo que requería establecer una fluida y eficiente relación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

d) La Agencia debía ser una entidad relativamente pequeña, con personal altamente especializado en la materia. La Agencia debía estar en condiciones de interactuar con las entidades de Gobierno que implementarían los proyectos de cooperación y con las fuentes cooperantes. Esto implicaba que la Agencia debía utilizar competencias profesionales específicas de terceros, fueran éstos Ministerios, servicios públicos o entes privados, o tener la capacidad para contratar servicios en la medida que fueran requeridos.

e) Se planteaba como necesario que en los Ministerios existieran responsables de las tareas de cooperación, quienes serían las contrapartes de la Agencia para el trabajo diario en estas materias.

f) Dado que se constataba que las tareas de cooperación no estaban plenamente incorporadas en el accionar del Gobierno, se veía como necesario crear la posibilidad de capacitación de profesionales en esta materia, no sólo de los Ministerios sino también de Regiones y Municipios. Junto a esta función capacitadora se veía necesario desarrollar estudios especializados sobre cooperación que facilitara el tener una política innovadora.

g) En relación con la calidad de los futuros proyectos, se veía la necesidad de contar con un fondo de preinversión que permitiera financiar la preparación de proyectos a nivel de perfil, prefactibilidad y factibilidad.

h) Por último, se destacaba la importancia que tendría el ámbito jurídico para el trabajo de la AGCI.

2. FUNCIONES

En cuanto a las funciones que debía asumir la AGCI se planteaban las siguientes:

a) Formular la política de cooperación internacional del Gobierno de acuerdo a los lineamientos definidos en el documento de octubre de 1989, al que ya se ha hecho referencia.

b) Proponer los programas de cooperación internacional, distinguiendo por fuentes y entre actores.

c) Coordinar los programas de cooperación que ejecute el Gobierno y administrar los programas de cooperación que el Gobierno establezca.

d) Mantener las relaciones internacionales que tengan directamente que ver con la cooperación internacional.

e) Proponer y fomentar las acciones de cooperación horizontal que el país pudiera llevar adelante.

3. ORGANIZACIÓN

Sobre la base de lo expuesto, se planteó un esquema organizativo que tenía los siguientes elementos:

a) La AGCI sería una corporación autónoma y funcionalmente descentralizada, con patrimonio propio y personalidad jurídica de Derecho Público.

b) La Dirección Superior de la Agencia correspondería a un Consejo compuesto como ha sido indicado anteriormente. Las funciones de este Consejo serían las siguientes:

b.1 aprobar la política de cooperación a ser seguida.

b.2 aprobar los convenios de cooperación que el país establezca, en la medida que éstos obliguen al Estado.

b.3 aprobar los planes de mediano plazo y los programas operativos anuales de la AGCI.

b.4 aprobar el organigrama interno de la Agencia y nombrar al Director Ejecutivo y al Subdirector.

b.5 aprobar el Reglamento interno de funcionamiento.

c) La gestión diaria de la Agencia estaría a cargo de una Dirección compuesta por un Director Ejecutivo y un Subdirector. Se proponía que el Director, además de tener la representación judicial y extrajudicial de la Agencia, asumiera principalmente funciones hacia afuera de la institución, quedando el Subdirector encargado de la gestión hacia dentro.

d) De la Dirección de la Agencia dependerían dos tipos de unidades: las Unidades Operativas y las Unidades de Apoyo. Las primeras serían las responsables de generar el "producto" que la Agencia debía entregar y las segundas tendrían una labor facilitadora del accionar de la institución.

Las unidades operativas eran concebidas como grupos de trabajo, compuestos por profesionales de la cooperación, que debían ejecutar las tareas necesarias para materializarla entre la Agencia y las fuentes externas. Así, debían estudiar las posibilidades de establecer acuerdos, proponer los contenidos de los posibles programas, preparar los documentos de proyectos, realizar las negociaciones, asegurar la implementación de lo convenido, mantener el seguimiento y la evaluación de los proyectos.

Esto indica que se pensaba en un esquema centrado en las fuentes cooperadoras y no en los sectores receptores de la cooperación. Esta propuesta estaba fundada en la convicción de que la principal dificultad que el país enfrentaría en su reinserción en la comunidad internacional de la cooperación, provendría de la alta competencia que deberíamos enfrentar

con otros países receptores de ayuda, la inelegibilidad de Chile como país de concentración por su alto nivel relativo de desarrollo, y la urgencia y rapidez con la cual se debería poner en ejecución el programa de cooperación.

Se identificaban cuatro unidades de apoyo: Una Unidad Jurídica, una Unidad de Estudios, una Unidad de Control y Seguimiento y una Unidad de Administración y Finanzas.

e) Se planteaba tener una planta de personal relativamente reducida, de 32 personas, de las cuales 20 serían profesionales y 12 administrativos y un presupuesto para el primer año de actividades de US\$ 993.000.

C. LA PUESTA EN MARCHA DE LA AGCI Y SU PRIMER AÑO DE FUNCIONAMIENTO

1. MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN LAS PROPUESTAS ORIGINALES

Los lineamientos generales expuestos en el capítulo precedente fueron revisados al momento de iniciarse el trabajo de la Agencia y sufrieron diversas modificaciones. Otras fueron ajustándose con el correr del tiempo, para ir conformando lo que es la AGCI al cabo de año y medio de funcionamiento. Algunas de estas modificaciones quedaron sancionadas en la Ley 19.989, que crea el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI).

Las principales modificaciones que se introdujeron a la propuesta original fueron las siguientes:

a) El Consejo de la AGCI es presidido por el Ministro de Planificación y Cooperación, y sus demás miembros son: un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, un representante del Ministerio de Hacienda y cuatro representantes del Presidente de la República, uno de los cuales debe provenir del mundo universitario.

b) Si bien se reconoce a diversos actores nacionales como potenciales beneficiarios de la cooperación, durante el primer año y medio ésta se ha concentrado fundamentalmente en los Ministerios y organismos nacionales. Esta concentración respondió a decisiones tomadas en el Consejo de la Agencia sobre la materia.

c) Respecto al ámbito de responsabilidades que la ley le define a la AGCI, si bien se recogieron las orientaciones iniciales, se mantuvo cierta falta de claridad en la ejecución práctica. Esto porque en la ley se señala que la Agencia ejercerá sus funciones sin perjuicio de las funciones propias de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Hacienda, quedando así un campo de indefiniciones que ha provocado diversas dificultades en el trabajo.

d) El supuesto de que la labor de la AGCI se podría afirmar significativamente en las capacidades de las instituciones beneficiarias de la cooperación mostró ser poco realista. El sector público quedó, del período

anterior, muy debilitado en su capacidad de generar proyectos y de ejecutarlos en forma adecuada. Al mismo tiempo el Gobierno del Presidente Aylwin abrió nuevos ámbitos de trabajo gubernamental (la mujer, la juventud, el retorno, los pueblos indígenas, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, etc.) que no tenían instituciones apropiadas, las que han debido ser creadas al mismo tiempo que se han negociado proyectos que permitan su desarrollo.

e) El fondo de preinversión está siendo creado en MIDEPLAN y no en la AGCI, quedando ésta con una pequeña cantidad de recursos para preparar proyectos de acuerdo a las especificidades de cada fuente cooperante.

f) El concepto de administrar proyectos de cooperación internacional ha sido interpretado en forma restringida, refiriéndolo solamente a los proyectos que tengan que ver con el desarrollo de la AGCI como institución y negándose la interpretación amplia que proporciona el texto legal.

g) No fue asumido el concepto de tener una Dirección compuesta por el Director Ejecutivo y un Subdirector. En cambio se definió que la AGCI tiene un Director Ejecutivo que es el Jefe del servicio y se estableció un sistema de subrogación por un jefe de Departamento y el Fiscal.

h) Si bien se inició el trabajo de la Agencia con un esquema organizativo simple, a poco andar se vio que era necesario fortalecer el trabajo con los diversos sectores beneficiarios de la cooperación. De ahí que, a los cinco meses de funcionamiento, se adoptó un esquema organizativo diferente, que cambia la propuesta original de tener unidades operacionales responsables de la totalidad de la gestión de cooperación referida a un proyecto por una propuesta basada en dos Departamentos, uno responsable de la relación con las fuentes y otro responsable de la relación con los sectores usuarios de la cooperación.

2. LAS DEFINICIONES BÁSICAS ASUMIDAS

La política de cooperación internacional que plantearon las autoridades responsables de esta actividad se puede caracterizar así:

a) Partiendo del postulado que el desarrollo del país debe sustentarse en sus propios recursos y esfuerzos, se plantea que la cooperación internacional juega un rol que, siendo complementario y adicional al esfuerzo nacional, es de gran significación. Este aporte complementario se une a la necesidad de mantener adecuadas relaciones políticas, de participar en mercados internacionales no protegidos, y de acceder a transferencias tecnológicas y a nuevas formas de financiamiento de la inversión que el país requiere.

b) Se espera que la participación del país en la cooperación internacional facilitará la realización de las tareas básicas que el Gobierno desea llevar adelante. Asimismo, debe permitir una presencia del país en el mundo de la cooperación, que tenga permanencia en el tiempo. De lo anterior se concluye que se debe compatibilizar el logro de metas de corto plazo con acciones que generen condiciones para una inserción permanente del país en el mundo de la cooperación.

c) Se reconoce que la cooperación internacional se caracteriza por un ámbito en el cual aparecen posibilidades y oportunidades para los que participan de él. Cada cual se acerca a la cooperación con intereses propios, no siempre similares, y sólo es posible concretarla en la medida que, tras negociaciones, se logran acuerdos con los cuales cada parte se identifique suficientemente.

d) También se reconoce que la cooperación internacional se realiza mediante proyectos de desarrollo, para los cuales las partes buscan y entregan recursos tomando especialmente en cuenta la calidad de las propuestas. Esto hace crítico y crucial contar con una adecuada capacidad para identificar, diseñar y ejecutar proyectos de desarrollo en las áreas tradicionales y en las nuevas áreas de la cooperación.

e) Dado su nivel de desarrollo alcanzado, junto con la necesidad de recibir cooperación en ciertos campos, el país está en condiciones de proyectar internacionalmente sus capacidades y fortalezas otorgando cooperación a países de similar o menor desarrollo relativo.

f) Se sostiene que la política del Gobierno define los objetivos y las estrategias de cooperación internacional a seguir, creando el marco para que diversos actores puedan desenvolverse. Así, junto a los organismos gubernamentales que realizan un conjunto significativo de programas de desarrollo, son actores en la cooperación internacional las universidades, los institutos tecnológicos, los centros académicos independientes, los organismos no gubernamentales, las empresas productivas y los actores del desarrollo regional.

3. OBJETIVOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Por medio de la política de cooperación internacional se definió que el país busca alcanzar los siguientes objetivos:

a) Apoyar la transferencia de conocimientos que refuercen el sistema científico, la capacidad tecnológica, el proceso productivo y las relaciones económicas externas.

b) Constituir una fuente de recursos financieros y técnicos que contribuyan al desarrollo económico y social del país.

c) Reforzar los objetivos y los propósitos de la política exterior del país.

d) Proyectar internacionalmente la capacidad científica, tecnológica y de comercio exterior de Chile, para ayudar a lograr una efectiva presencia internacional del país y promover procesos de integración y de cooperación.

4. PRIORIDADES PARA LA COOPERACIÓN

El Gobierno definió, para el actual período presidencial, las siguientes áreas prioritarias hacia las cuales debe estar orientada la cooperación internacional:

a) El desarrollo social, con el fin de contribuir a superar los problemas de pobreza.

- b) El desarrollo científico y tecnológico, así como la innovación tecnológica en procesos y productos.
- c) La infraestructura nacional, para contribuir a superar las deficiencias que restringen el logro de los objetivos de desarrollo.
- d) El desarrollo productivo, en la perspectiva de lograr un desarrollo sustentable.
- e) El medio ambiente, tanto en la solución de problemas urgentes como en la preservación de los recursos naturales.
- f) La gestión del desarrollo, que permita contar con un aparato estatal eficiente.

5. ACTORES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En la búsqueda de estos objetivos, el Gobierno ha identificado diversos actores del desarrollo nacional que deben jugar un rol significativo en la cooperación internacional. Estos actores son los siguientes:

- a) Los organismos gubernamentales centrales y los descentralizados, que desempeñan un rol crucial en la realización de programas que reflejan las prioridades programáticas del Gobierno.
- b) Las universidades, los institutos tecnológicos y los centros académicos independientes, que tienen una responsabilidad importante en el desarrollo de la ciencia y la tecnología.
- c) Los organismos no gubernamentales de desarrollo, que reúnen y expresan un sinnúmero de iniciativas privadas, principalmente orientadas a la solución de problemas socioeconómicos de los sectores pobres, siendo así complementarias del esfuerzo estatal.
- d) Las empresas públicas y las privadas, que tienen un rol motor en el desarrollo económico del país.
- e) Los actores del desarrollo regional, que reciben una atención especial acorde con la priorización que el Gobierno le ha dado a la descentralización del desarrollo nacional.

6. RECUENTO DEL PRIMER AÑO DE ACTIVIDADES. MOMENTOS, CONTEXTO Y LÓGICAS DE ACCIÓN

6.1. Elementos contextuales

Al ponerse en marcha la Agencia se tenía una situación de la que resaltan los siguientes elementos:

- a) Se iniciaba el Gobierno bajo el supuesto de que se iba a tener una situación fuertemente restrictiva, tanto en el plano político (por las ataduras institucionales que había producido el Gobierno anterior), como en el plano económico (se esperaba una situación financiera externa difícil y una fuerte restricción presupuestaria) y administrativo (no se podía introducir suficiente personal de confianza, y se heredaban diversas rigideces administrativas).

La cooperación aparecía como un instrumento que podía facilitar la parcial superación de estas limitaciones. Esta percepción —ciertamente no compartida a plenitud por los que estaban más interiorizados de la realidad de la cooperación internacional— llevó a que los potenciales beneficiarios de la cooperación cifraran en ella expectativas difíciles de satisfacer.

b) Durante la fase de preparación previa a asumir el Gobierno, la Comisión de Cooperación Internacional identificó proyectos para presentarlos a las fuentes externas. Pero, una vez asumido el Gobierno, las autoridades nombradas no fueron en todos los casos las mismas personas que habían realizado el trabajo preparatorio. Esto llevó a que se cambiaran prioridades y proyectos, produciéndose la necesidad de rehacer parte del trabajo previo.

c) Los contactos que se habían realizado con representantes de Gobiernos amigos habían permitido diseñar, en líneas generales, los programas que pasarían a formar parte de la cooperación bilateral y multilateral. Esto permitió llegar, al momento de asumir el Gobierno, con relaciones establecidas con siete Gobiernos y con la Comunidad Económica Europea, las que fueron formalizadas y ampliadas rápidamente en los primeros meses de Gobierno.

El primer año de Gobierno se puede separar, para fines analíticos, en dos períodos: el que va de marzo a agosto de 1990 y el que va de septiembre a febrero de 1991. Brevemente, se presentarán los hechos más relevantes de cada uno de ellos.

6.2. Primer semestre

Los primeros seis meses de Gobierno se caracterizaron por lo siguiente:

a) Al asumir el Gobierno se comprobaron como ciertas las restricciones políticas, presupuestarias y administrativas que se preveía iban a existir. Al mismo tiempo, la cooperación apareció para muchos ejecutivos de Gobierno como un posible instrumento para superar parcialmente dichas restricciones.

b) Se presentó al Congreso Nacional el proyecto de ley que creó MI-DEPLAN, la AGCI y el FOSIS, el que fue aprobado en cuatro meses de tramitación, con el apoyo unánime de ambas ramas del Poder Legislativo.

c) Las relaciones establecidas con fuentes de cooperación externa se formalizan y expresan en tres propuestas de acuerdos marcos de cooperación (Italia, España y Comunidad Europea), en negociaciones para establecer los programas de cooperación para el primer año con once Gobiernos (Alemania, Dinamarca, España, EE.UU., Finlandia, Francia, Holanda, Italia, Noruega, Suecia y Suiza), además de retomar las relaciones con Japón y de negociaciones con la CCE y el PNUD sobre diversos proyectos.

d) Se continúa el proceso de preparación de proyectos a ser presentados a las diversas fuentes de cooperación. Para este fin se nomina, en los ministerios y servicios, los coordinadores de cooperación internacional. El

trabajo se da en estos meses en torno a los requerimientos que surgían de cada fuente y no tanto a partir de las propuestas programáticas de cada ministerio, que estaban aún en fases de formulación final.

e) Se instala el Consejo de AGCI, como organismo directivo de las tareas de la Agencia. Al mismo tiempo, se organiza el equipo profesional y administrativo que asume las tareas ejecutivas requeridas. La Agencia funciona en el año 1991 gracias a un convenio que se firma entre ODEPLAN y la Corporación de Cooperación Internacional (CCI). Esta Corporación fue creada con la finalidad de tener un organismo de apoyo al Gobierno en la realización de los programas de cooperación que se fueran acordando. De esta manera se pudo contar, desde el inicio del Gobierno, con los recursos necesarios para poner en marcha las tareas de cooperación del Gobierno.

f) Se inicia la discusión sobre responsabilidades específicas en materias de cooperación internacional que tendrían las diversas instituciones públicas participantes en el proceso, a saber, los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Hacienda y de Planificación y Cooperación y la AGCI.

6.3. Segundo Semestre

En el período que va de septiembre de 1990 a febrero de 1991 se produce una consolidación de las acciones de cooperación internacional, apareciendo un conjunto de situaciones que ameritan ser anotadas:

a) Empiezan a aparecer señales de que algunas de las restricciones económicas empezaban a superarse. Los indicadores macroeconómicos externos y de financiamiento fiscal permitían concluir que no se enfrentaría una situación crítica de pagos externos y que, en función de mantener los equilibrios macroeconómicos, era necesario restringir el gasto público lo más posible. Esto cambiaba radicalmente los supuestos bajo los cuales se había diseñado el accionar en cooperación internacional en agosto de 1989, y que apuntaban a aumentar al máximo la disponibilidad de divisas.

b) En estos seis meses se firman acuerdos marco o convenios específicos con casi todos los Gobiernos con los cuales se había mantenido negociaciones. Esto hace que, a diciembre de 1990, se llegara a negociar 156 proyectos por un valor de US\$ 498.849.500, además de diversos proyectos de asistencia técnica cuyo valor es difícil de calcular. (6)

De este total, un 47% consistía en donaciones y un 53% en créditos concesionales que, en promedio, tenían un componente de donación de un 35%. A diciembre de 1990 el 49% de los proyectos estaba en ejecución (esto quiere decir que se habían firmado los contratos que permitían el inicio de actividades, a pesar de que muchos de ellos estaban aún en fase de puesta en marcha) y el 51% estaba en negociación (sobre estos proyectos

⁶ Los antecedentes sobre las acciones de la AGCI en el año 1990 se han tomado de la Memoria 1990 de la institución. Ver Tabla "Resumen de Cooperación Internacional por Fuentes" al 30 de diciembre de 1990 al final del artículo.

las fuentes habían manifestado su acuerdo, estando sólo pendiente la formalización de los mismos).

c) En cuanto a los sectores participantes de la cooperación internacional, en este período se prepararon más de 150 proyectos que fueron presentados a la cooperación externa. La distribución por sectores del total de los recursos negociados, al 30 de diciembre, fue la siguiente:

Desarrollo social	38 %
Sector productivo	31 %
Ciencia y Tecnología	5 %
ONGs de fuentes bilaterales	5 %
Gestión del desarrollo	3 %
Medio ambiente	1 %
Otros	1 %
Crédito por asignar	16 %

d) Junto a las actividades señaladas se inicia en este segundo semestre de trabajo, la puesta en marcha del programa de cooperación horizontal, llevada a cabo con países de similar desarrollo que el nuestro. Así, se tienen reuniones de grupos de trabajo con delegaciones de Brasil y de Venezuela, que llevaron a definir sendos programas de cooperación técnica. También se mantuvieron las actividades ya programadas con la República Popular China.

e) En términos institucionales, la AGCI completa su diseño organizativo siguiendo el esquema que ya hemos referido en este artículo. Se inicia en este período el diseño de los mecanismos de control y seguimiento de proyectos, sistema que empieza a ser implementado a principios del año 1991. (7)

f) Dados los avances alcanzados en cuanto al primer objetivo definido para la cooperación, consistente en captar recursos, se inicia en este período el diseño y puesta en marcha de las actividades que permitirán alcanzar el segundo objetivo definido, a saber, dar cooperación a países de similar y menor desarrollo relativo.

g) Por último, en este período se inicia la ejecución de una gran cantidad de proyectos ya acordados con diversas fuentes. En esta fase empiezan a aparecer diversas dificultades operativas que generan atrasos en el cumplimiento de los convenios acordados. Estas dificultades tienen que ver con el marco jurídico, las implicancias presupuestarias y el marco operacional de los proyectos.

⁷ El sistema de control y seguimiento de proyectos permite llevar la información sobre todos los proyectos en negociación y en ejecución y obtener los antecedentes de tipo informativo, analítico y gerencial que requiere la gestión de la Agencia.

D. EL SEGUNDO AÑO DE FUNCIONAMIENTO DE LA AGCI

En marzo de 1991 la AGCI inicia su segundo año de actividades, contando ya con una institucionalidad formalmente constituida y funcionando como servicio público descentralizado, según las normas que le define la Ley que la creó.

1. ELEMENTOS CONTEXTUALES: UN ESCENARIO INDUCIDO

Los principales elementos que destacan en este semestre son los siguientes:

a) Con las fuentes multilaterales se avanza significativamente en la definición de programas conjuntos de acción. Esto se expresa en el Convenio Quinquenal con UNICEF, en la preparación del Quinto Ciclo de Planificación de Cooperación Técnica con el PNUD, en la identificación de posibles programas de cooperación con instituciones del sistema de Naciones Unidas y en la estructuración de un amplio programa de cooperación con la Comunidad Europea.

En lo bilateral, se avanzó en la preparación y definición de nuevos programas de cooperación para 1991 y los años siguientes con Alemania, Bélgica, España, Holanda, Inglaterra, Japón, Noruega, Suecia, Israel e Italia. Estos programas contemplan acciones de asistencia técnica, de donaciones financieras, de créditos de desarrollo, de apoyo a "joint ventures" y otros instrumentos.

Lo señalado en los dos párrafos anteriores significó que, a fines de julio de 1991, se tenían diez proyectos ya terminados, ciento veinticinco en ejecución y ochenta en negociación.

b) Con los usuarios de la cooperación se consolida la relación de trabajo, perfeccionándose el sistema de preparación de proyectos, por los diversos sectores, para obtener cooperación externa.

Esto se expresa en un afinamiento de las prioridades del Gobierno para la cooperación, en una definición de la política de cooperación para las universidades, en la definición de una propuesta para el apoyo a los centros académicos independientes, y en la puesta en funcionamiento de la política de uso de créditos bilaterales, que da especial énfasis a la utilización de éstos por el sector privado.

c) Se perfecciona la gestión de las becas de perfeccionamiento profesional y académico, tanto de las financiadas con recursos del presupuesto nacional como de las ofrecidas por gobiernos e instituciones multilaterales.

d) La cooperación técnica con países en desarrollo recibe un nuevo impulso. Esto se expresa en la definición de una política del Gobierno de promoción de este tipo de cooperación, en la decisión política de crear un programa especial con los países centroamericanos y algunos del Caribe, y en la apertura de conversaciones con otros Gobiernos de países del hemisferio sur.

Desde el punto de vista institucional, en la AGCI se crean una Unidad de CTPD, y un comité conjunto entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la AGCI para ver las materias de CTPD.

e) La puesta en ejecución de los diversos proyectos acordados sufre un sinnúmero de retrasos y dificultades. Estas tienen que ver con lo siguiente:

- e.1 las condiciones que algunas fuentes aportantes incluyeron en los convenios firmados, que se traducen en disposiciones difíciles de cumplir, dadas las restricciones vigentes.
- e.2 las normativas introducidas por el Ministerio de Hacienda, que en la práctica reducen significativamente el accionar de la AGCI, quedando ésta dependiente —para realizar las gestiones de cooperación internacional— de decisiones que toma esa Secretaría de Estado.
- e.3 las dificultades operativas prácticas para que los Ministerios o servicios receptores de cooperación estén en condiciones legales y administrativas de recibir y ejecutar los proyectos.
- e.4 la labor fiscalizadora ex ante de la Contraloría General de la República que —basada en interpretaciones de textos constitucionales y legales— ha retardado la toma de razón de diversos decretos que ponen en ejecución los proyectos acordados.
- e.5 las debilidades mostradas por ciertos servicios para poner en ejecución —dentro de sus limitaciones administrativas— los proyectos acordados.

E. APRENDIZAJES Y PERSPECTIVAS FUTURAS

1. LOGROS

Entre los logros de este primer año y medio de trabajo es posible señalar los siguientes:

a) Haber formulado una política de cooperación internacional adecuada a la fase de transición política que vive el país. Esto se expresa en la unanimidad que se observa en las diversas entidades de Gobierno que tienen que ver con la cooperación internacional respecto a cuál es la misión de la AGCI.

Esta misión consiste en captar cooperación que beneficie al país, otorgar cooperación a países de similar o menor desarrollo que Chile, contribuir a la reinserción internacional del país, y diseñar instrumentos y políticas que faciliten y perfeccionen la ejecución de programas de cooperación.

b) Haber creado una red de relaciones del Gobierno con el mundo de la cooperación internacional, y que éstas se hayan expresado en más de dos centenas de programas específicos de cooperación.

c) Haber incorporado los temas de la cooperación internacional a las

tareas regulares del Gobierno, apareciendo como un instrumento que ayuda al cumplimiento de su Programa.

d) Haber iniciado un conjunto de prácticas al interior de la administración que permiten realizar las tareas de cooperación internacional.

e) Haber creado una nueva institucionalidad en el Estado, responsable de la definición de políticas de cooperación (MIDEPLAN) y de la gestión de las mismas (AGCI).

2. DIFICULTADES

Este proceso no ha estado exento de dificultades. Las principales que se pueden señalar son las siguientes:

a) El cómo presentar a Chile en el mundo de la cooperación internacional, dadas su dualidad en términos económicos y el hecho que, de acuerdo a los patrones corrientemente utilizados, el país no aparece elegible para la cooperación.

b) Una segunda dificultad se refiere al nivel de las expectativas que tenían los diversos actores nacionales sobre lo que se podía obtener vía cooperación internacional en este primer año, expectativas que superaban con creces lo que efectivamente era obtenible, tanto en los recursos movilizados como en los tiempos en que éstos podrían estar a disposición de los usuarios en el país.

c) Una tercera dificultad ha tenido que ver con el relativo desconocimiento que de la cooperación internacional bilateral y multilateral concesional se tenía en el país. Existía un adecuado nivel de conocimiento de la cooperación no gubernamental, que contrastaba con la ausencia de nociones claras sobre los ámbitos de cooperación en los cuales se iniciaban nuevas relaciones.

d) En relación al funcionamiento del aparato del Estado aparece otra serie de dificultades. El que Chile no estuviera incorporado a la cooperación internacional oficial significa que no existían prácticas adecuadas y estándares para realizar esta actividad al interior de la administración.

Al crearse MIDEPLAN y la AGCI, se les asignaron responsabilidades específicas, las que supuestamente afectaron esferas de competencia que otros Ministerios o reparticiones estimaban propias. Esto ha llevado a procedimientos engorrosos y lentos, que no benefician la agilidad con que se deben tratar los temas de cooperación externa, una multiplicidad de instancias que deben opinar y participar en las decisiones sobre cooperación y una operación administrativa que en muchos casos dificulta la ejecución de programas de cooperación.

e) También se ha debido enfrentar una debilidad seria del sector público en identificar y preparar proyectos de inversión y desarrollo, que puedan ser presentados a la cooperación externa. Ha sido lento y dificultoso pasar de las orientaciones programáticas a las ideas de proyectos, y de éstas a los perfiles y estudios de factibilidad que permitan tomar decisiones.

f) Ha sido difícil definir y poner en marcha una política de cooperación que asuma el desarrollo regional y programas funcionales a dicho desarrollo.

Las dificultades expuestas se traducen en una lentitud del sector público para absorber oportunamente los recursos de la cooperación, lo que deteriora la relación que se ha ido creando con las diversas fuentes.

Junto a lo anterior, como producto de estas dificultades, es posible que disminuya el flujo de recursos de cooperación en lo que resta del período presidencial actual, ya que las fuentes empezarán a revisar el sentido de comprometer más recursos en el país si éste no demuestra una adecuada capacidad de absorción de los mismos.

3. ASPECTOS FACILITADORES

3.1 Aspectos

Las dificultades han sido enfrentadas gracias a varios aspectos dignos de mencionar:

a) En primer lugar el trabajo preparatorio en esta materia, empezado por la Comisión de Cooperación Internacional de la Concertación de Partidos por la Democracia, con casi diez meses de antelación a la fecha en que asumió el Gobierno. Y, junto con esto, el equipo humano que realizó ese trabajo pasó a conformar el Consejo de la Agencia de Cooperación Internacional, lo que permitió tener una continuidad entre las políticas y su aplicación.

b) Un segundo elemento facilitador ha sido la buena disposición de las diversas entidades nacionales que han participado en el proceso de cooperación, para buscar soluciones ante las diversas situaciones enfrentadas. Estos meses han sido caracterizados por un ejercicio de pruebas y errores, que ha llevado lentamente a definir los procedimientos más apropiados.

c) En tercer lugar, se debe mencionar la buena disposición de los Gobiernos de países amigos y los ejecutivos de entidades multilaterales, quienes dieron desde el inicio un apoyo significativo y estuvieron dispuestos a flexibilizar en muchos casos las normas y políticas de cooperación de cada quien.

d) El hecho que se haya creado una entidad nueva permitió atraer un conjunto de profesionales que, teniendo una diversidad de conocimientos sobre cooperación internacional, llegó a la Agencia por una opción profesional de trabajar en este ámbito.

e) Junto a los anteriores, es necesario hacer notar que se ha creado una agencia especializada, altamente profesionalizada en los temas de la cooperación, con responsabilidades específicas definidas por ley, vinculada al Ministerio de Planificación, adecuadamente articulada con los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Hacienda, y con una red de relaciones en cada repartición pública.

3.2. Oportunidades

A partir de estos elementos facilitadores aparece un conjunto de oportunidades para el país, que es relevante anotar:

a) Hay temas de alta prioridad para el desarrollo del país, como el rol de la mujer en la vida nacional; la defensa del medio ambiente; la superación de la pobreza y la creación de empleo, con el rol que juegan las pequeñas y microempresas en esta tarea; la defensa de las minorías étnicas; la apertura de oportunidades a la juventud excluida de la educación y del mundo del trabajo; el perfeccionamiento de la gestión del Estado y su descentralización; y otras que tienen alta prioridad en la cooperación internacional y pueden ser apoyadas en su dinamismo interno en virtud de su incorporación a la cooperación externa.

b) La innovación tecnológica y el desarrollo de nuevos productos pueden ser dinamizados en virtud de acuerdos de cooperación técnica y financiera.

c) El desarrollo de un vasto programa de cooperación técnica horizontal puede ofrecer dividendos de tipo político, económico y solidario que contribuyan significativamente a las relaciones exteriores del país.

F. METAS Y CONCLUSIONES

1. METAS

En este artículo se ha presentado un recuento de los principales hechos y situaciones que han caracterizado la preparación, diseño y puesta en marcha de la Agencia de Cooperación Internacional del Gobierno de Chile. Las acciones aquí reseñadas están en plena ejecución, siendo difícil tomar total distancia de las mismas por el involucramiento del autor.

A partir de estas acciones es posible establecer ciertas proyecciones, las que se pueden resumir en un conjunto de metas que podrán ser alcanzadas hacia el fin del actual período presidencial, es decir 1994, y que son las siguientes:

a) se habrá consolidado la institucionalidad y la credibilidad de la cooperación internacional, tanto en el país como frente al exterior.

b) se habrá comprometido una cifra relevante de recursos de cooperación no reembolsable, cercana a los US\$ 400 millones para el período de cuatro años.

c) se habrá incorporado al país a programas de cooperación concesional reembolsable, pudiendo alcanzarse una cifra de US\$ 400 millones de créditos negociados en los cuatro años.

d) del total de recursos de la cooperación se habrá destinado alrededor de dos tercios a los programas sociales, siendo el resto destinado a las otras prioridades definidas para el período.

e) se habrá establecido un sistema de cooperación internacional en el país, del cual formarán parte entidades gubernamentales, universidades e institutos tecnológicos, ONGs, empresas privadas y actores del desarrollo regional.

f) se habrá desarrollado un amplio programa de cooperación horizontal, en particular con países de América Latina.

g) se habrá enviado unos 600 profesionales chilenos a programas de perfeccionamiento en el exterior.

h) se habrá construido, para gestionar la cooperación, una organización innovadora en materia de políticas y procedimientos, así como en modalidades y proyectos de cooperación.

2. CONCLUSIONES

De lo expuesto en este artículo es posible obtener ciertas conclusiones:

a) Las políticas de cooperación que el país ha seguido han dependido de las definiciones programáticas de cada Gobierno y de las políticas que en la cooperación internacional han sido prioritarias en cada momento. Ha existido una estrecha vinculación entre las necesidades nacionales de cooperación internacional y las posibilidades y oportunidades presentes.

b) Las formas organizativas que el Gobierno se ha dado para gestionar la cooperación internacional han variado. Diversos elementos han jugado un rol en el diseño de la organización utilizada, siendo los principales el tipo de oferta de cooperación existente, la situación económica general, la disponibilidad de recursos públicos para inversiones, la evolución de los instrumentos de cooperación, las capacidades nacionales para participar en la cooperación externa, el tipo de actores nacionales y la ubicación institucional de la entidad responsable de gestionar la cooperación.

c) Chile ha tenido una participación intensa en la cooperación internacional, que no ha estado tan vinculada a las necesidades materiales del país como a la capacidad de gestión en cooperación externa que el país ha tenido. Esta capacidad, cuando se deterioró en el sector gubernamental, se creó en forma amplia y creativa en el mundo no gubernamental.

d) La cooperación internacional ha sido siempre vista como un instrumento coadyuvante de las relaciones internacionales del país. A pesar de esta definición, su gestión en el Gobierno ha estado más vinculada a organismos de planificación estatal, sin que por ello haya estado ausente una coordinación adecuada con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Esto ha permitido que los recursos de cooperación externa hayan sido utilizados en las áreas prioritarias del quehacer nacional.

e) La unidad básica del trabajo de cooperación ha estado siempre construida en torno a proyectos de desarrollo. Estos proyectos se han generado de diversas formas, habiendo sido el mismo sistema de cooperación internacional una fuente de diseño de proyectos de desarrollo, que se han implementado porque tenían disponibles recursos externos. Esta situación ha permitido nuevas iniciativas pero, al mismo tiempo, en algunas de ellas ha faltado la adecuada contraparte nacional, dificultando su permanencia en el tiempo.

f) Con el tiempo se ha generado en el país una masa crítica profesional en cooperación internacional. Ella permitió, por ejemplo, generar en corto

tiempo la Agencia de Cooperación Internacional. Pero se constata que en el sector público no existe personal profesional con competencias claras en la materia, lo que ha dificultado seriamente la participación del país en este ámbito de las relaciones externas. En general, en las universidades se observa la misma situación, con algunas excepciones. En el mundo ONG existe mayor competencia profesional en cooperación internacional, pero vinculada a la cooperación no gubernamental que, ciertamente, es diferente a la oficial.

g) Los instrumentos utilizados en la cooperación internacional han ido variando en el tiempo, constatándose grandes diferencias entre los instrumentos utilizados cuando se inició esta actividad en Chile y ahora. Además, no siempre los instrumentos de acción disponibles son adecuados para los objetivos que se definen los donantes de cooperación. Esto genera dificultades prácticas que, en ciertos casos, desprestigian la acción de cooperación internacional, al no estar ésta en condiciones de cumplir las promesas que se realizan o los compromisos que se toman.

h) En Chile ha existido históricamente una organización responsable de la gestión de la cooperación internacional. Pero, permanentemente, se ha observado que las fuentes aportantes de cooperación han tratado de no verse obligadas a actuar a través de este ente central, sino de vincularse directamente con los beneficiarios finales de la cooperación. Por el lado de estos últimos, también se ha observado una marcada inclinación a entenderse directamente con las fuentes donantes, en el supuesto que de esa forma tendrán mayor acceso a recursos de cooperación externa.

La experiencia permite concluir que para que el organismo nacional sea respetado debe agregar valor a la cooperación internacional por medio de su trabajo, no siendo un mero tramitador de documentos. Este valor agregado se expresa en la capacidad de negociación que, desde el punto de vista de los intereses del país, es mayor si se realiza en forma centralizada, ya que eso permite aprovechar capacidades y competencias específicas que no tiene cualquier beneficiario de cooperación.

Además, la gestión centralizada de la cooperación permite coordinar el uso de recursos disponibles y aplicar prioridades concordantes con las prioridades generales, evitando que sean sólo expresión de políticas parciales o sectoriales. Asimismo, la gestión centralizada permite favorecer a los actores relativamente más débiles, que no sólo no poseen capacidad para participar de la cooperación externa, sino que en muchos casos están en desventaja para identificar y formular sus proyectos de cooperación.

i) La introducción de la cooperación horizontal como un ámbito principal en la cooperación, genera nuevos desafíos para el diseño institucional y para la gestión de la cooperación misma. Se pasa de tener una relación vertical (donante-receptor) que caracteriza la cooperación que recibe el país, a otro fenómeno que incluye simultáneamente ser donante y receptor de cooperación con países de similar desarrollo. Las soluciones organizativas más apropiadas para enfrentar este nuevo tipo de cooperación están aún por encontrarse.

APENDICE

ESTADO DE AVANCE DE LA COOPERACION INTERNACIONAL

(30 de diciembre de 1990)

RESUMEN DE COOPERACION INTERNACIONAL POR FUENTES

PAIS ORGANISMO	APORTE EXTERNO(*) (US\$)	DONACIONES (US\$)	CREDITOS (US\$)
A. BILATERALES			
ALEMANIA	75.510.204	27.210.884	48.299.320
BELGICA	6.000.000	6.000.000	
CANADA	6.844.828	6.844.828	
DINAMARCA	8.641.549	8.641.549	
ESPAÑA	61.482.590	16.482.590	45.000.000
EE.UU.	42.596.000	22.596.000	20.000.000
FRANCIA	92.103.000	12.103.000	80.000.000
HOLANDA	17.981.059	17.981.059	
INGLATERRA	980.392	980.392	
ITALIA	44.708.852	44.708.852	
JAPON	7.013.929	7.013.929	
NORUEGA	6.005.656	6.005.656	
SUECIA	49.919.215	29.204.929	20.714.286
SUIZA	48.000.000		48.000.000
TOTAL BILATERAL	467.787.274	205.773.668	262.013.606
B. MULTILATERALES			
CEE	21.400.921	21.400.921	
ONU	9.661.305	9.661.305	
TOT. MULTILATERAL	31.062.226	31.062.226	
TOTAL GENERAL	498.849.500	236.835.894	262.013.606

(*) El aporte externo consiste en donaciones y créditos de cooperación, parte de los cuales han sido aprobados, estando el resto en negociación.

CAPITULO IV

FINANCIAMIENTO EXTERNO
MULTILATERAL Y BILATERAL:
LA POLITICA DEL GOBIERNO DE CHILE⁽¹⁾

JORGE RODRÍGUEZ GROSSI⁽²⁾

¹ Las opiniones vertidas en este artículo son de carácter estrictamente personal. El autor desea agradecer la colaboración prestada por Jorge Alamos y Hernán Vega en la obtención de antecedentes sobre créditos externos.

² Subsecretario de Hacienda y Coordinador de Crédito Externo de este Ministerio.

A. CONCEPTOS Y RELEVANCIA DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO MULTILATERAL Y BILATERAL PARA EL GOBIERNO DE CHILE

En este informe se consideran aquellos financiamientos crediticios multilaterales o bilaterales que requieren de garantía del Estado, independientemente de que su destino sea el sector público o el privado. Es en este sentido que tal financiamiento pasa a constituir endeudamiento público.

1. FINANCIAMIENTO MULTILATERAL

Este tipo de financiamiento está constituido por los créditos provenientes del Banco Mundial o del Banco Interamericano de Desarrollo. Estas son las dos instituciones financieras internacionales de fomento con las que Chile preferentemente se relaciona. Otro organismo de la misma índole con el que el Gobierno está comenzando a relacionarse es el Nordik Investment Bank, con el cual probablemente concrete una operación de crédito en breve.

Estos bancos son de fomento en el sentido de que apoyan proyectos de inversión, básicamente, pero no en forma exclusiva, de carácter público, otorgando plazos de amortización normalmente largos, de entre 15 y 25 años, no habituales en el mercado privado voluntario de crédito. Adicionalmente, apoyan proyectos en áreas de inversión social y, actualmente, proyectos ambientales no cubiertos por el mercado privado de capitales.

En el caso de Chile se opera con tasas de interés de mercado, no subsidiadas. Para países de menor desarrollo relativo estos bancos cuentan con algunos recursos a tasas concesionales. Estos bancos mantienen paralelamente otras organizaciones, entre las cuales son particularmente interesantes las corporaciones financieras, que actúan financiando directamente inversiones privadas con créditos o con aportes de capital.

La relación de Chile con los organismos multilaterales de crédito data desde la creación de los mismos. El Banco Mundial, que fue fundado en 1945, aprobó los primeros dos créditos a Chile el 25 de marzo de 1948. Se trató de dos proyectos, uno para energía y riego, y el otro para maquinaria agrícola (en moneda de 1991, ambos créditos equivalían a US\$ 91 millones). Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo, que fue creado en diciembre de 1959, le aprobó a Chile su primer crédito el 9 de abril de 1961. Entonces la CORFO obtuvo un crédito para el sector industrial (a moneda de 1991 tal crédito equivalía a US\$ 27.5 millones).

La importancia o relevancia de estos bancos para el desarrollo económico chileno no puede apreciarse exclusivamente midiendo los volúmenes de financiamiento que han puesto a disposición del país. Tales magnitudes son, obviamente, de primer interés, pero otros aspectos son también interesantes, como por ejemplo los sectores para los cuales tales financiamientos han estado disponibles, y la experiencia ganada por el país al trabajar con los bancos mismos, muy rigurosos y tecnificados. Esto último, sin duda de difícil cuantificación, debe ser, no obstante, mencionado.

En términos globales, los créditos contratados por Chile con el Banco Mundial, desde 1948 hasta la fecha, equivalen a US\$ 4.101 millones en moneda de 1991. De parte del BID, a partir de 1961, los créditos alcanzan a US\$ 5.612 millones, lo que totaliza US\$ 9.714 millones si se suman con los obtenidos del Banco Mundial (todo expresado en moneda de 1991). Sólo para efectos de ilustración, tómese en cuenta que la inversión financiada por el sector público en los finales de los años 80 fue del orden de los US\$ 1.300 millones anuales. Si se considera que todo financiamiento de estos bancos requiere que el país financie directamente, alrededor del 50% de la inversión, entonces la presencia de ellos es equivalente, grosso modo, a 13 ó 14 años completos de inversión pública. Dado que entre ambos la edad promedio bordea los 36 años de existencia, la equivalencia recién hecha respecto de la importancia del financiamiento en términos de inversión pública indicaría que la presencia de estos bancos en Chile ha sido enormemente gravitante desde que surgieron a la luz.

En cuanto a los sectores beneficiados por estos financiamientos, se ha preparado el Cuadro N° 1 cuya información nos indica lo siguiente:

a) Ambos bancos han dedicado un porcentaje cercano al 43% al sector de infraestructura, léase energía, transporte, agua potable y alcantarillado. El Banco Mundial se ha concentrado algo más en transporte (carreteras), y el BID algo más en energía.

b) En cuanto a los sectores productivos, curiosamente también ocurre que ambos bancos han destinado aproximadamente el mismo porcentaje de recursos en Chile, esto es, 21%. Es interesante resaltar que uno de los primeros créditos del BID al área industrial en Chile se dirigió directamente a una inversión privada y no requirió aval estatal. Aparentemente el BID tuvo otras experiencias no exitosas en esta misma línea y abandonó la práctica de prestar al sector privado en forma directa. En 1991 Chile ha

CUADRO Nº 1

CREDITOS DEL BANCO MUNDIAL Y DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO A CHILE POR SECTORES 1948-1990 (en dólares de 1991)

	Banco Mundial		B.I.D.		Ambos bancos	
Infraestructura	\$1.758.60	42.87%	\$2.393.30	42.64%	\$4.151.90	42.74%
Energía	\$701.90	17.11%	\$1.223.00	21.79%	\$1.924.90	19.82%
Transporte	\$870.30	21.22%	\$910.60	16.23%	\$1.780.90	18.33%
Agua y alcantarillado	\$186.40	4.54%	\$259.70	4.63%	\$446.10	4.59%
Sectores productivos	\$879.71	21.45%	\$1.180.21	21.03%	\$2.059.92	21.21%
Agricultura	\$342.20	8.34%	\$361.80	6.45%	\$704.00	7.25%
Industria	\$375.51	9.15%	\$524.41	9.34%	\$899.92	9.26%
Minería	\$162.00	3.95%	\$294.00	5.24%	\$456.00	4.69%
Sectores sociales	\$362.92	8.85%	\$959.33	17.09%	\$1.322.25	13.61%
Educación	\$35.77	0.87%	\$162.60	2.90%	\$198.37	2.04%
Salud	\$0.00	0.00%	\$99.43	1.77%	\$99.43	1.02%
Vivienda	\$327.15	7.98%	\$317.10	5.65%	\$644.25	6.63%
Desarrollo local	\$0.00	0.00%	\$380.20	6.77%	\$380.20	3.91%
Otros	\$1.100.69	26.83%	\$1.079.32	19.23%	\$2.180.01	22.44%
Asistencia técnica	\$22.91	0.56%	\$0.00	0.00%	\$22.91	0.24%
Financieros	\$144.00	3.51%	\$972.00	17.32%	\$1.116.00	11.49%
De ajuste estructural	\$933.78	22.76%	\$0.00	0.00%	\$933.78	9.61%
Medio ambiente	\$0.00	0.00%	\$3.30	0.06%	\$3.30	0.03%
Preinversión	\$0.00	0.00%	\$26.90	0.48%	\$26.90	0.28%
Comunicaciones	\$0.00	0.00%	\$77.12	1.37%	\$77.12	0.79%
TOTAL	\$4.101.92	100.00%	\$5.612.16	100.00%	\$9.714.08	100.00%

solicitado al BID que reforme esta práctica, especialmente ahora que el rol productivo del Estado se ha ido abandonando, y el Banco deberá estudiar tal política. El Banco Mundial tiene prohibido por estatuto prestar directamente al sector privado sin aval del Estado.

c) Es en los sectores sociales donde el BID aparece más activo que el Mundial con 17% de su cartera versus 8,9% del Mundial. El Banco Mundial ha sido muy activo en el área de la vivienda, con casi toda su cartera social en ese rubro. En verdad, el BID, por propia autolimitación, no puede actuar estrictamente en vivienda, lo cual redundaría en que este sector esté en una suerte de monopolio en manos del Mundial. No obstante ello, el BID actúa en aspectos de urbanismo, saneamiento de barrios, provisión de la parte húmeda en viviendas populares, y otros rubros afines a lo habitacional. En educación, el BID ha intervenido básicamente en universidades, área donde actualmente casi no actúa. En salud, el record histórico es más bien pobre. En las estadísticas que entregamos en esta oportunidad se anota un préstamo recién otorgado en 1991 por US\$ 70 millones. Esto refleja la reacción del BID a las nuevas demandas que el recién instalado Gobierno democrático

ha presentado a estos bancos en términos de proyectos sociales. (3) Finalmente, el BID mantiene un buen registro de financiamiento hacia el ámbito regional mediante una línea de proyectos que ha permitido a las regiones financiar obras de diverso tipo, especialmente de infraestructura menor en salud y educación.

d) Una buena cantidad de créditos quedan fuera de las categorías anteriores. En el caso del BID, lo más importante son créditos de carácter financiero para alimentar y perfeccionar el mercado de capitales. Es interesante constatar que este tipo de créditos tiende a reemplazar los financiamientos directos para sectores industriales específicos. En efecto, si se miran los créditos a los sectores productivos a través del tiempo se observa que van perdiendo importancia, dando lugar a estos financiamientos más generales. Igual sucede con el Banco Mundial, que comienza a patrocinar créditos para el mercado de capitales y a dejar de lado los financiamientos específicos a "sectores prioritarios". Hay un abandono de la filosofía que recomendaba apoyar sectores determinados porque se les atribuya alguna ventaja especial ("picking the winners"), dando paso a otra que busca perfeccionar el funcionamiento de los mercados permitiendo que los sectores se desarrollen por sí mismos.

En el caso del Banco Mundial son tremendamente importantes los créditos de ajuste estructural brindados a Chile en 1985, 1986 y 1987. En esos tres años el Mundial otorgó US\$ 933 millones a Chile, 23% del total prestado desde 1948 a la fecha (moneda de 1991). Tales créditos, básicamente de apoyo a balanza de pagos, condicionaban la política económica a un esquema de ajuste para superar la crisis que aquejaba a Chile, común a toda la región latinoamericana, conocida como crisis de la deuda. Este tipo de crédito prácticamente ya no está disponible para el país, pues no existen factores de tipo estructural económico que justifiquen o aconsejen tales esquemas de ajuste.

Durante 1985 y 1990 el Banco Mundial prestó a Chile el equivalente al 32% de su cartera histórica con el país, con el exclusivo propósito de implementar políticas macroeconómicas de ajuste estructural y desarrollar el mercado de capitales. El papel del BID en cuanto a programas de ajuste estructural ha sido menor en América Latina y sólo a partir del presente año podrá iniciar tales operaciones sin necesidad de asociarse con el Banco Mundial. Sin embargo, el papel del BID ha sido clave y pionero en el caso de Chile en cuanto al desarrollo de la intermediación financiera de segundo piso de CORFO desde 1990 incursionando, consecuentemente, en un área no tradicional cual es la del mercado de capitales. Este nuevo rol de la CORFO se inscribe en la nueva filosofía de apoyar el desarrollo de mercados

³ El nuevo Gobierno ha demandado financiamiento a ambos bancos para proyectos en educación y salud para contrarrestar un largo período de desinversión en tales sectores. Durante 1991 se está operando sobre la base de que hay acuerdos con el BID y el Banco Mundial (en algunos casos con aprobación del Directorio -Salud/BID-, o con la etapa de negociación o de evaluación ya hechas) en dos proyectos de salud y uno de educación preescolar y básica.

—en este caso el de capitales—, en vez de sectores industriales específicos.

La crisis de la deuda y el papel de estos bancos se manifiestan no tan sólo en la aparición de créditos en áreas nuevas como la de mercado de capitales o de ajustes macroeconómicos, sino también en el enorme monto de recursos que se comienzan a canalizar a Chile desde 1985 en adelante. Esto refleja el proceso de sustitución de las fuentes financieras internacionales privadas acostumbradas, por las fuentes internacionales públicas. En estos seis años el BID prestó a Chile el equivalente al 38% de la cartera histórica que ha tenido con el país en 30 años de operaciones. Mucho más notorio aún es el cambio operado en el Banco Mundial, que en seis años —entre 1985 y 1990— prestó a Chile, para diversos propósitos, el equivalente al 55% de la cartera que ha mantenido con nuestro país en 42 años de operaciones (porcentajes sobre cifras en dólares de igual valor).

Desde 1991 en adelante, cubriendo el período 1991–94, se tiene previsto firmar acuerdos de crédito con ambos bancos por un monto cercano a los US\$ 3.700 millones. Comparado con los montos contratados en el pasado, puede advertirse que no disminuirá la relevancia de estos bancos para Chile en los años venideros.

2. FINANCIAMIENTO BILATERAL

Por financiamiento bilateral reembolsable de carácter concesional entendemos todo crédito concedido de gobierno a gobierno, a tasas preferenciales. La importancia de estos créditos es heterogénea si se la mira a través del tiempo. Hemos recopilado información de créditos bilaterales (no todos estrictamente concesionales) desde 1970. Desde entonces hasta mediados de 1991 el país ha contratado, pero dejando claro que no necesariamente utilizado, un monto de alrededor de US\$ 8.000 millones de financiamiento crediticio bilateral. Entre 1971 y 1973 se contrataron créditos por US\$ 1.700 millones. Entre 1974 y 1976 por cerca de US\$ 4.000 millones. Del año 1977 hasta 1990 se contrataron créditos por alrededor de US\$ 2.000 millones, bajando bruscamente el nivel de endeudamiento bilateral. Estos créditos incluyen rubros muy diversos, desde importaciones de trigo norteamericano hasta sofisticadas maquinarias. Durante el presente Gobierno se han materializado créditos bilaterales de carácter concesional por US\$ 124 millones provenientes de Alemania, Suiza, Suecia, Francia y España. También existe una garantía brindada por Estados Unidos por US\$ 40 millones para acceder a créditos en el mercado voluntario de capitales norteamericanos con propósitos de vivienda.

Estos créditos, a diferencia de los multilaterales, son de una gran heterogeneidad en cuanto a sus características, tanto en lo que se refiere a tasas y modalidades de operación, como a grado de atadura.

Existen créditos bilaterales, como el otorgado recientemente por Alemania, a muy bajos intereses y no atados a la condición de abastecerse en el país acreedor, pero se trata de algo muy excepcional por concederse para

sectores sociales muy atrasados y en la inauguración del Gobierno democrático.

Existen otros créditos, también sin atadura formal, respecto del abastecimiento, orientados hacia sectores donde la probabilidad de abastecerse en el país acreedor es bastante alta por las naturales condiciones tecnológicas de tal país. En estos créditos debe tenerse cuidado con la etapa de diseño. Es frecuente que el país acreedor ofrezca o condicione el préstamo a un proceso de diseño donde participen sus connacionales. En tal caso la no atadura puede dejar de ser tal en la práctica, además que el costo de los proyectos puede elevarse considerablemente.

Entre los créditos atados existen algunas líneas de importación muy simples donde rige una alta concesionalidad de tasa, y donde se procede como habitualmente se hace con cualquier importación. El precio de los productos y su calidad serán las determinantes para importar o no.

CREDITOS BILATERALES: UNA CLASIFICACION CUALITATIVA

	PARA IMPORTAR	PARA FINANCIAR PROYECTOS
SIN ATADURA	Optimos	Cuidado con diseño del proyecto
CON ATADURA	Cuidado con precios	Gran cuidado con diseño y precios

Existen otras modalidades, en cambio, bastante complicadas, cuyo beneficio debe analizarse con gran cuidado. Me refiero a aquellos financiamientos atados y asociados con proyectos complejos. En este caso no sólo es crucial que el diseño no esté en manos de los connacionales del país acreedor, sino que debe tenerse gran cuidado con calidades y precios. No es igual importar un determinado producto que traer una fábrica o proceso productivo complejo que envuelva una innumerable cantidad de diferentes piezas. Esta modalidad es frecuente y merece un mayor grado de control y examen si es utilizada. Por ello mismo es que resulta más costosa.

B. CARACTERISTICAS DE LAS OPERACIONES DE LOS BANCOS CON CHILE

La representación del país ante ambos bancos la tiene el Ministro de Hacienda, quien administra la capacidad de voto de la República en las respectivas asambleas de países miembros. Todas las operaciones de estos bancos con el país requieren algún grado de conformidad del Gobierno. Por lo pronto, todas las operaciones de crédito que requieren de aval estatal, vayan al sector que vayan, sean multilaterales o bilaterales, deben contar con la explícita aprobación del Ministerio de Hacienda. Pero también las operaciones directas con el sector privado, a través de las Corporaciones Financieras de ambos bancos, requieren de una opinión positiva del Ministerio de Hacienda. Estas Corporaciones Financieras otorgan créditos o

participan como accionistas en inversiones privadas, jugando paralelamente el rol de entes catalizadores de otras fuentes de financiamiento.

La labor que más ocupa la atención del Gobierno en estos organismos es, sin embargo, la crediticia. En este campo vale señalar las características más sobresalientes de tales créditos, que se muestran en el siguiente Cuadro N° 2.

CUADRO N° 2

CONDICIONES GENERALES DE CREDITOS
PARA PAISES GRUPO DE CHILE

	BID	BancoMundial
Porcentaje de financiamiento (4)	60-80%	50-70%
Tasa de interés (septiembre, 1991)	7.89	7.73
Comisión de compromiso	0.75	0.75
Comisión Inspección y Vigilancia (*)	1.0	—
Monedas	Pool variable	Canasta fija
Plazo en años	15-20	17
Graccia en años (variable)	5	5

(*) Comisión flat

Los créditos solicitados, dado el requerimiento de aval estatal y la obligación legal de obtenerlo a que están sometidas empresas y organismos públicos en esta materia, obviamente responden a propósitos consecuentes con las políticas y planes del Gobierno. Con esto entendemos tanto a aquello que sirve para financiar políticas y programas en el ámbito público como en el sector privado y constituyen políticas de Gobierno. En este último caso, por ejemplo, políticas de promoción y desarrollo de microempresarios, desarrollo de mercado de capitales para la pequeña empresa, intermediación financiera de "segundo piso", fomento a la innovación tecnológica, entre otras, constituyen áreas de política del actual Gobierno y que tienen lugar en el sector privado.

El financiamiento de proyectos con estas instituciones multilaterales o con créditos de gobierno a gobierno sigue determinando pasos procesales. Ello vale para cualquier tipo de crédito externo para financiar instituciones públicas. Esto está estipulado en el artículo 44 del D.L. 1.263, de 1975, donde se indica que es el Ministro de Hacienda quien autoriza el endeudamiento de las entidades públicas. Adicionalmente, en el Decreto de Hacienda N° 551, de

⁴ Estos porcentajes máximos son válidos para Chile (país B), y varían dependiendo de si los proyectos benefician preferentemente sectores de muy bajo ingreso o no. Estos porcentajes son válidos sobre cifras sin impuestos y el país puede, obviamente, solicitar una proporción menor de financiamiento si así lo desea.

1982, complementado por el N° 1.231, de 1989, se creó el Comité Asesor de Créditos Externos (CACE), organismo que estudia y recomienda al Ministro de Hacienda el otorgamiento de autorización para negociar y contratar operaciones de préstamos externos para financiamiento de inversiones u otras operaciones. Este organismo exige un conjunto de requisitos a las instituciones demandantes de financiamiento para analizar sus solicitudes, entre los cuales el más importante es la evaluación positiva previa del proyecto de inversión por parte de MIDEPLAN. El CACE está integrado por dos representantes del Ministerio de Hacienda, uno de MIDEPLAN, uno del Ministerio de Economía, y uno del Banco Central.

C. LA EXPERIENCIA RECIENTE CON LA BANCA MULTILATERAL

La experiencia chilena con la banca multilateral es extraordinariamente rica. No me refiero tan solo a los volúmenes financieros envueltos y ya señalados, que han sido y son cuantiosos. Hago alusión a varios roles permanentes y circunstanciales que han sido de gran importancia.

Entre los permanentes puede señalarse que estos bancos, a diferencia de los países que ofrecen concesionalidad atada a la promoción de sus exportaciones, asumen un rol de defensa de los intereses de desarrollo del país —rol que suele interpretarse de modos a veces controvertidos—. Esto significa que en las propuestas de estos bancos tiende a primar el beneficio del país por sobre consideraciones ajenas, como pueden ser los anhelos de colocación de exportaciones de terceros. La contrapartida a esta actitud positiva es una conducta a veces mesiánica, muy “pro” determinadas políticas, la que puede provocar roces con las autoridades locales. Sin embargo, una vez decidido un determinado proyecto, a la hora de abastecerse de insumos, puede tenerse la certeza de que a través de estos bancos se logrará normalmente lo mejor y a mejores precios. Adicionalmente, los bancos mantienen un permanente control sobre la ejecución de los proyectos asegurando calidad y, en cierto grado, que los proyectos se realicen como corresponde (naturalmente, esto no sólo depende de los bancos).

Entre los roles más coyunturales se encuentran todos los relacionados con los procesos de ajuste macroeconómico, con la acreditación del país ante el sector privado internacional en momentos que el problema de la deuda provoca un desprestigio grande, y otros donde ambos bancos actúan como catalizadores de opinión o de recursos. En este último caso, el rol que está desempeñando el BID ante la Iniciativa de las Américas (o iniciativa Bush) es un claro ejemplo de papel coyuntural importante.

La experiencia del actual Gobierno con la banca multilateral es obviamente tan breve como el año y seis meses que lleva de gestión. Sin embargo, no deja de ser interesante revisar lo que ha sido esta relación.

El Gobierno del Presidente Aylwin consideró indispensable recurrir a estos bancos para obtener financiamiento que permitiera poner en marcha un conjunto de acciones e inversiones en diversas áreas consideradas en

situación desmedrada, otras de gran valor para mejorar nuestra perspectiva económica y, finalmente, algunas de permanente vigencia.

Dentro de las áreas de considerable retraso se ubican las vinculadas a los sectores sociales, riego y medio ambiente. En tales sectores, el Gobierno anterior adoptó una política de gran negligencia que ahora se debe pagar con un enorme esfuerzo de inversión física, tecnológica, y de recuperación en el área de recursos humanos. El abandono en salud y educación se manifestó en un permanente deterioro de la calidad de los servicios que, al volverse a la democracia, la comunidad ha demandado reparar. En materias ambientales, la gestión anterior fue de enorme irresponsabilidad, pues permitió la libre competencia en sectores naturales de renovación riesgosa, y en el transporte colectivo de pasajeros, lo que condujo a la mayor congestión vehicular y de contaminación por smog de que se tenga recuerdo en la ciudad capital.

En términos de futuro, las áreas escogidas son el desarrollo de la ciencia y la tecnología, la construcción de mercados de capitales de largo plazo, la modernización de la pequeña empresa, y las ligadas a infraestructura de exportaciones.

Por último, entre las áreas de permanente vigencia se ubican la construcción de carreteras y la infraestructura en general, incluyendo infraestructura sanitaria.

Consecuentemente se inició un proceso de preparación de proyectos que habitualmente requeriría entre año y medio y dos años de maduración, dependiendo del tipo de proyectos y que en nuestro caso hemos acelerado para acortarlo lo más posible. Se partió, además, de una situación en la que no se disponía de ningún proyecto de inversión preparado por la anterior administración que fuera presentable a alguno de estos bancos. Ello significó una brecha en la relación de pagos con los bancos, que se manifestó en un flujo menor de recursos que el deseable durante 1990 y 1991.

Pero también significó aplicar un mayor esfuerzo tendiente a aminorar tal impacto por medio de la aceleración del proceso de tramitación de los proyectos, que se reflejó en la aprobación, en tiempo record, por parte del BID, en diciembre de 1990, del primer crédito a este Gobierno, por US\$ 246 millones para carreteras, acoplándose a un proyecto ya en ejecución con financiamiento del Banco Mundial y del Eximbank de Japón. También fueron aprobados por el Banco Mundial, durante el primer semestre de 1991, un crédito para agua potable y alcantarillado en la V Región, por US\$ 50 millones; y por el BID uno del sector salud, por US\$ 70 millones. En el segundo semestre del año pasado fueron aprobados o se adelantó considerablemente la tramitación de otros proyectos en salud, educación, capacitación laboral de jóvenes, ciencia y tecnología, puertos y vivienda.

De más está señalar lo interesante que ha sido generar este proceso de preparación de proyectos, varios de los cuales comprometen simultáneamente a varias reparticiones públicas y, por tanto, exigen una fuerte coordinación y armonización de políticas. En esta tarea, las funciones del Minis-

CUADRO N° 3

POSIBLES CREDITOS PARA PROYECTOS POR AREAS
(millones de US\$)

	BID	Banco Mundial	Total
Educación y capacitación laboral	58	170	228
Ciencia y tecnología	105	—	105
Salud	185	210	395
Vivienda, urbanismo, sanitario	245	375	620
Medio ambiente	110	170	280
Agricultura y riego (*)	56	208	264
Puertos	—	70	70
Infraestructura y transporte (*)	456	265	721
Sector privado y pequeña empresa	690	—	690
FNDR	245	—	245
Desarrollo social	—	150	150
TOTAL	2.150	1.618	3.768

(*) No está incluida la solicitud de créditos para FFCC, ESVAL y para riego mayor hecha a Japón.

terio de Hacienda y de MIDEPLAN son de enorme valía. Adicionalmente, dentro del natural afán de cada sector por hacer siempre más de lo posible, esta coordinación ha debido batirse entre el marco macroeconómico sumamente disciplinado que exige la autoridad de Hacienda, y las enormes posibilidades de financiamiento externo ofrecidas hoy en día a Chile. En efecto, la apertura democrática, junto con la imagen económica del país, nos ha posibilitado acceder a un sinnúmero de fuentes bilaterales de crédito que ofrecen financiamiento en condiciones atractivas y, en otros casos, donaciones. El Ministerio de Hacienda mantiene un fuerte control sobre los créditos, en los que tiene la última palabra, pero también sobre las donaciones, particularmente si de éstas derivan gastos recurrentes.

Frente a esta situación se ha optado por buscar la canalización de los excedentes de crédito que el sector público no usará, hacia el sector privado, incluyendo dineros de fuentes bilaterales y multilaterales. Valga señalar que, en el caso de las bilaterales, que vienen a tasas preferenciales y habitualmente atadas a importaciones del país acreedor, el Gobierno ha diseñado una política que busca proteger al mercado de capitales de tasas que lo distorsionen o que alteren significativamente la competitividad del productor nacional que no tiene acceso a créditos blandos para promover su producto. Es así como tales recursos se están canalizando por medio de la CORFO, para ser rematados a la banca comercial. Hace algún tiempo se remató la primera partida de crédito concesional español, a tasas muy

convenientes considerando la atadura del mismo. La diferencia entre la tasa de interés cobrada al Gobierno y la pagada por los bancos comerciales a la CORFO beneficia al Fisco. Sobre este tema volveré con mayor detalle más adelante.

En términos concretos, el Gobierno ha acordado un conjunto de proyectos en las áreas y por los montos que se indican en el Cuadro N° 3. Naturalmente, estos antecedentes están sujetos a la natural variación que surge de la preparación concreta de los proyectos respecto de los montos efectivos requeridos para su implementación.

Debe señalarse que este conjunto de proyectos deberá aprobarse en el curso del período 1990-94, y que el flujo de recursos que de ellos emane no se agota en el período mencionado, sino después.

D. CREDITOS CONCESIONALES: LAS CUESTIONES DE POLITICA

La apertura democrática reciente que ha experimentado Chile, ha significado recibir ofertas de créditos bilaterales cuantiosos en un esfuerzo de los oferentes por expandir sus exportaciones a Chile y, naturalmente, de ayudar también al Gobierno chileno a llevar a cabo algunas inversiones urgentes para las cuales la cooperación de la banca multilateral es muy lenta (el primer crédito de salud lo aprobó el BID a los quince meses de asumido el Presidente Aylwin y a doce meses de iniciarse su tramitación oficial, lo cual es un record; el primer crédito de educación será aprobado por el Banco Mundial a los dieciocho meses de asumido el nuevo Gobierno y a los dieciséis de iniciada su tramitación, lo cual también es acelerado para la tradición en esa institución). (5)

A poco andar del nuevo Gobierno se comenzó a discutir el marco de política en el que deberían insertarse estos créditos. El caso de estos financiamientos presentaba, por cierto, la ventaja de permitir llevar adelante determinadas adquisiciones o proyectos, pero no estaban exentos de problemas, en sí mismos o debido al contexto que se estaba viviendo, a saber:

a) En ocasiones se ofrecían proyectos que tenían poco que ver con las prioridades del Gobierno, y como el financiamiento era "barato", esta circunstancia y el proyecto se convertían en un problema de presión de gasto al interior del Gobierno. Es destacable el hecho que se demoró un buen tiempo hasta hacer comprender a todos los agentes claves del Ejecutivo que, "baratos" o no, tales modalidades darían lugar a expansiones del gasto y que, por tanto, no debían considerarse al margen del marco macroeconómico en que se estaba empeñado.

b) A este fenómeno de "presión" contribuyeron una mala coordinación y cierta superposición de roles entre organismos de Gobierno, que hubo de

⁵ En estas notas sólo me ocupo de cuestiones crediticias. No por ello puede dejarse de mencionar la generosidad de numerosos gobiernos amigos que, a través de donaciones, han acudido con diligencia a solucionar problemas de enorme prioridad y urgencia que enfrentó el actual gobierno al recibir el país en un lamentable estado de pobreza y atraso social.

solucionarse finalmente. Esto se logró haciendo valer el principio de que, al interior del Gobierno central, todo gasto que busca financiamiento debe contar primero con la anuencia del Ministerio de Hacienda. De esta forma no se puede buscar financiamiento externo para ningún proyecto público si no media autorización del Ministerio encargado de las finanzas. La aplicación de este principio fundamental de las finanzas públicas logró ordenar la práctica del financiamiento bilateral mediante créditos.

c) El país ha estado pasando por un buen momento de balanza de pagos. Desde la perspectiva macroeconómica, por otra parte, el Gobierno ha estado ajustado a los niveles deseables de gasto y, por lo tanto, no ha necesitado más financiamiento. Todo ello ha hecho poco conveniente aumentar los niveles de endeudamiento público. Ello ha llevado a optar por la canalización de los recursos bilaterales hacia el sector privado, exceptuando algunos altamente convenientes para los planes de Gobierno.

d) En un plano distinto, si los financiamientos son transferidos al sector privado, las bajas tasas de interés a que son ofrecidos podrían significar serias alteraciones en el funcionamiento del mercado de capitales. Además, en la práctica, se estaría configurando una situación de cuasi-dumping por el subsidio explícito en el crédito, que pasaría a perjudicar a los productores locales. En verdad, esta situación se da por igual, sea el comprador del sector privado o público. Por ello, se adoptó una política para ambos sectores.

d.1. En efecto, de lo que se trata en el caso del sector público es que sólo los precios y calidad de los bienes a importar sean los que cada sector considere en su decisión de usar tal o cual financiamiento. Para tal propósito, la deuda, es decir, la ventaja de la tasa barata, queda a beneficio del Fisco. Para cada ministerio usuario se autoriza el gasto respectivo al principio de cada ejercicio presupuestario. Es posible que esto no sea tan riguroso en el sentido de que a algún ministerio se le condicione el gasto a que use financiamiento bilateral, pero, en cualquier caso, al ofrecerle la posibilidad de usar varios países alternativos, se le fuerza a comparar precios y calidades.

d.2. En el caso de los financiamientos al sector privado, se ha escogido el procedimiento de licitar tales recursos mediante el mecanismo de "segundo piso" desarrollado en CORFO, poniendo un tope a la tasa de interés, que refleja el mínimo al que se permitirá que tales recursos accedan al importador privado. La CORFO licita los recursos a los bancos comerciales chilenos, lo cual significa que la tasa de licitación abierta no es el precio al que el usuario directo toma el crédito, pues a éste se le carga la comisión bancaria. Las primeras experiencias de CORFO en esta línea han sido muy positivas, pues los recursos se han colocado en bancos a tasas cercanas a la LIBOR en dólares. Naturalmente que la diferencia de tasas entre el costo para el Gobierno y el precio de licitación queda de beneficio fiscal. Esta fórmula ha impedido que los créditos bilaterales, al entrar al sector privado, alteren de manera significativa nuestro mercado de capitales y perjudiquen las posibilidades de competencia local.

E. ALGUNAS CONCLUSIONES

De lo relatado se pueden extraer diversas lecciones.

En primer lugar, la inexperiencia de gobierno de los nuevos ejecutivos en los diversos ministerios, sumada a la hostilidad burocrática de un Estado donde la información procesal sigue estando aún en buena medida en manos de personas más que en manuales e instructivos claros y donde impera por ley la mecánica del control ex ante y también ex post, consumiendo mucho tiempo en ambas etapas, esto es, un Estado anticuado y pesado, ha conspirado enormemente contra la agilidad que se necesitaba.

En segundo lugar, en este breve lapso, que ha requerido un gran esfuerzo profesional y de movilización de recursos para obtener proyectos de calidad bancable, ha sido grato confirmar la disponibilidad de buenos recursos humanos en el país, perfectamente capaces de llevar adelante este proceso.

En tercer lugar hay que señalar que, al interior del Gobierno, existen fuertes desigualdades entre instituciones acostumbradas a manejar grandes proyectos de inversión y otras para las cuales esta actividad fue olvidada a través de muchos años de desinversión. Y, por último, otros sectores o actividades intersectoriales, como medio ambiente, donde somos muy inexpertos porque el tema recién lo estamos introduciendo en este Gobierno. Aquí surge la necesidad imperiosa de construir capacidad institucional, tarea que también toma tiempo y recursos.

En cuarto lugar, como gran lección, la relación con los bancos. Diferencias más, diferencias menos, ambos bancos no se dedican sólo a prestar dinero. Por lo pronto, poseen una capacidad técnica muy valiosa de la cual el país se beneficia al trabajar proyectos con ellos. Esto sirve tanto en la etapa de preparación como en la implementación de los mismos, donde los bancos actúan asistiendo técnicamente y verificando la fidelidad de la ejecución de los proyectos. Es interesante constatar, también, que los bancos asumen posiciones, adhieren a políticas, y escogen prioridades de inversión, frente a las cuales cada gobierno debe reaccionar.

En nuestro caso, e imagino que ello es habitual, se ha debido debatir intensamente en diversos campos para convencerlos de que ciertas inversiones que queremos financiar son las más relevantes, o que los métodos que queremos implementar son los más convenientes. Este proceso, dado nuestro sistema de evaluación de proyectos implementado a través de MIDEPLAN, se convierte en un doble chequeo de calidad, del cual sin dudas salimos ganando.

Pero, por otro lado, nos hace reflexionar respecto de la influencia de estos organismos y las "políticas de moda" sobre el proceso de inversión en nuestros países. En efecto, la imposibilidad de financiar con ellos actividades en áreas que no aceptan, y la tentación de obtener financiamiento fácil en áreas que, no siendo prioritarias para nosotros lo son para ellos, tiene que influir en los procesos de inversión de nuestros países en un modo que

valdría la pena investigar. Naturalmente que el dinero es fungible. Pero difícilmente en un cien por ciento en la situación que se describe.

En esta misma línea se puede señalar, sólo a modo de ejemplo, que ninguno de estos bancos apoya proyectos en el campo de la justicia. Cabe mencionar el evidente atraso en ese sector como una gran carencia social que tiene un impacto económico evidente. La falta de acceso de la población a un sistema expedito de resolución de litigios, la lentitud de los procesos, entre otros elementos, tienen implicancias económicas y sociales que justifican intervenir con inversión en el sector, pero se trata de un área que no interesa a los bancos.

En quinto lugar, la experiencia con la cooperación bilateral nos ha dejado llenos de lecciones, varias de ellas amargas en relación a la falta de experiencia local. Muchos casos de cooperación bilateral han requerido de la firma de protocolos entre los gobiernos, tarea que ha demandado numerosos y engorrosos pasos legales. El otorgamiento de créditos a proyectos con escaso nivel de elaboración también ha provocado serios problemas, porque se han encontrado con los obstáculos que el propio Gobierno se coloca para asegurar mínimos de calidad. En fin, la propia organización que se dio el Estado para lidiar con la cooperación externa ha debido sufrir un necesario proceso de adecuación, en el que no han faltado las tensiones.

Al mismo tiempo, esa experiencia nos ha permitido definir un conjunto de políticas modernas que permiten absorber tal cooperación sin perjudicar el funcionamiento del mercado de capitales local ni dañar las oportunidades del productor doméstico, esto es, maximizando las ganancias de bienestar desde el punto de vista nacional.

F. PERSPECTIVAS DE LA COOPERACION

La relación con la banca multilateral mantendrá en el futuro buena parte de la fisonomía que tiene hoy, es decir, enfocada hacia proyectos en las áreas sociales, de medio ambiente, infraestructura, riego, entre otras. Sin embargo, algunos cambios se operarán, quizás más rápidamente de lo que se cree, como consecuencia de los procesos de privatización que han tenido lugar y que vendrán en el futuro a los países que aún no los inician.

En efecto, una parte muy importante de los recursos que históricamente se canalizaron a Chile y, en general, a otros países, fueron y aún van a áreas tales como energía eléctrica, infraestructura, puertos, fomento industrial. La privatización de actividades, como la energía eléctrica en nuestro país, deja a tales empresas fuera del financiamiento de estos bancos, a no ser que operen por intermedio de las corporaciones financieras de los mismos (participación accionaria y, eventualmente, algún crédito menor), o que el Estado avale los créditos que puedan suscribir con tales bancos. Esto último tiene poco sentido y viabilidad, pues si tales actividades han sido privatizadas, no sería coherente que el Estado tuviera que avalar sus créditos. No debe olvidarse que el Estado no tiene capacidad de aval ilimitado, y que el

riesgo comercial de una inversión privada lo debe asumir el inversionista privado. A lo menos, si el Estado diera su aval, debería cobrarlo.

El Gobierno se ha preocupado especialmente de este tema promoviendo en ambos bancos, pero con receptividad más rápida en el BID, la idea de líneas de crédito directas a inversiones privadas grandes sin aval del Estado. Esto se hace aún más interesante en el área de inversiones en infraestructura bajo el esquema de concesiones al sector privado, que ha inaugurado el Ministerio de Obras Públicas.

Actualmente ya existe canalización de recursos del BID y el Banco Mundial, no para grandes proyectos sino para pequeños y medianos, a través de la CORFO, con aval del Estado, pero reasegurados a través de los bancos comerciales y compañías de leasing. Es probable que la cooperación con los bancos multilaterales marche en el futuro muy fuerte en la línea de canalizar recursos hacia el sector privado, a través de formas que hoy en día ya se están dibujando a través de la actividad de intermediación financiera de "segundo piso" de la CORFO, y directas a megaproyectos.

En este último caso, el papel del Estado es asegurar determinadas políticas que den estabilidad a los proyectos frente a los bancos. Tal estabilidad es crucial al momento de determinar los beneficios de los proyectos y su viabilidad económica, antecedentes fundamentales para los financistas potenciales. Además, está el compromiso estatal de asegurar el acceso a las divisas necesarias para repagar el crédito, y otros elementos que disminuyen incertidumbre no comercial. En este esquema es perfectamente posible el rol de lo bilateral, particularmente en proyectos privados.

SEGUNDA PARTE

CAPITULO I

ASPECTOS JURIDICOS E INSTITUCIONALES
DE LA COOPERACION INTERNACIONAL EN CHILE

GUILLERMO RAMÍREZ REBOLLEDO *

* El autor es abogado y se ha desempeñado como asesor jurídico externo para la Agencia de Cooperación Internacional.

A. CONCEPTOS BASICOS SOBRE COOPERACION INTERNACIONAL EN EL SISTEMA JURIDICO CHILENO

Aunque el libro del que este artículo forma parte está destinado principalmente a quienes trabajan en el campo de la cooperación internacional o son estudiosos de ella, es conveniente consignar elementos de juicio sobre las cuestiones conceptuales más básicas involucradas.

Ello, al menos, por tres razones: primero, porque no se encuentra con facilidad literatura sobre los conceptos de la cooperación internacional; segundo, porque por tratarse de cuestiones básicas, son las más importantes, son las que definen y delimitan su campo de acción; y tercero, porque los conceptos representan la doctrina a cuya luz deben examinarse las normas jurídicas relativas a la cooperación.

1. LA ANTIGUA ASISTENCIA

La cooperación internacional es un recurso que acompaña a los países en desarrollo a contar de la última postguerra, es decir, por ya casi cincuenta años. Su presencia se ha hecho sentir mayormente desde fines de los años 50 en América Latina.

Inicialmente, la cooperación internacional separaba totalmente la asistencia técnica o ayuda no reembolsable, de la asistencia financiera o ayuda reembolsable.

El discurso de la asistencia técnica, en especial, la presentaba con una motivación de solidaridad internacional que, sin duda, estuvo presente por años en la mayor parte de los flujos de la cooperación de la época, y que hoy sólo se da por excepción en la cooperación de algunos países nórdicos. Durante unos dos decenios la asistencia fue vinculada, primero, al progreso de los pueblos y, al evolucionar este concepto, al desarrollo económico y social.

Lo expuesto explica que, al establecerse por primera vez en la legislación chilena normas sobre la cooperación, la Ley N° 16.635, orgánica de la extinta Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), haya conferido a esta institución la función de "orientar la Asistencia Técnica Internacional que el país reciba, adecuándola a las necesidades del Plan Nacional de Desarrollo" (Art. 3°, letra l). Por cierto el plan aludido era, a la sazón, el de desarrollo económico y social.

Sin perder de vista este último propósito, a fines de los años 60 se alcanzó la convicción de que lo sustantivo de la asistencia técnica internacional era el traspaso de conocimientos científicos y tecnológicos, materializado a través de tres insumos principales: becas, expertos y equipos de demostración.

Por eso, el Decreto N° 1.329, de 1967, del Ministerio del Interior—reglamentario de la Ley orgánica de ODEPLAN en lo referente a asistencia técnica internacional—, definió a ésta como "una forma de la cooperación internacional, consistente en la transferencia de conocimientos y recursos científicos y tecnológicos, realizada por fuentes asistenciales foráneas y que se manifiesta en la capacitación de recursos humanos, en el envío de expertos y en la aportación de suministros para la implementación de proyectos de desarrollo económico y social" (Art. 1°).

Coincidentemente, la asistencia técnica se caracterizó, hasta mediados de la década de los 70, por materializarse mediante donaciones de un país desarrollado o una fuente multilateral a un país en desarrollo. Aun cuando no fuera de la esencia de una asistencia técnica, bajo las normas que la regulaban se cobijó, además, la donación de bienes fungibles, principalmente alimentos. Las donaciones de dinero estaban virtualmente excluidas.

En cuanto a la asistencia financiera, hasta fines de la década de los años 70 ella estuvo constituida por operaciones de la banca internacional de fomento y créditos concesionales de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) de los Estados Unidos.

En este ámbito sólo se encuentran declaraciones conceptuales sobre el objetivo final de la asistencia, esto es, durante los primeros años el progreso y, más adelante, el desarrollo económico y social.

Un aspecto muy importante por su influencia sobre las direcciones que ha seguido la cooperación internacional fue, desde un comienzo, la idea desarrollada por las fuentes en el sentido de que los usuarios de ella son países similares que comparten los mismos problemas y a los cuales puede darse, por lo tanto, las mismas soluciones.

Esta percepción favoreció la formulación de soluciones únicas para aplicación general, y el desarrollo de una actitud impositiva retratada en los convenios básicos, en la repetición de proyectos, en las políticas operativas, en el comportamiento de muchas misiones y en otros numerosos aspectos. Lo primero es ajeno a lo jurídico, sobre lo segundo volveremos más adelante.

Podríamos decir entonces que, hasta mediados de los años 70, no hubo mayores dificultades conceptuales: la cooperación internacional era una

actividad solidaria propia de las relaciones exteriores, que podía dividirse entre cooperación financiera, reembolsable, y asistencia técnica, no reembolsable. Las relaciones se daban entre una fuente asistencial foránea emisora y un Chile subdesarrollado receptor. Por la vía de becas, expertos y equipos, lo emitido —y recibido— eran conocimientos científicos y tecnológicos para ejecutar proyectos de desarrollo económico y social. Y se aceptaban de buen grado las condiciones que las fuentes asistenciales foráneas imponían para suscribir convenios básicos.

2. LA MODERNA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Aun cuando entre 1970 y 1973 comenzó a percibirse en Chile que aparecía en el escenario de la cooperación internacional una figura nueva, mixta de las conocidas, que eran los créditos concesionales, en verdad éstos estaban recién perfilándose.

Por eso, y porque a raíz del golpe de Estado toda la cooperación oficial que recibió Chile durante los casi diecisiete años de gobierno militar se redujo realmente a sólo cuatro fuentes, (1) al iniciarse en 1990 el Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, la cooperación internacional nos sorprendió con su actual aproximación entre lo reembolsable y lo no reembolsable.

Esta aproximación —que en ocasiones es ya una consolidación— se debe a cambios conceptuales importantes. El principal de ellos es, lejos de toda duda, que la mayor parte de los países desarrollados ha sustituido las motivaciones solidarias y asistenciales de los primeros años por la decisión de hacer de la cooperación un instrumento al servicio de sus intereses de política internacional y, en particular, de carácter comercial.

Aunque muchos países desarrollados se resisten todavía a aceptar oficialmente lo expresado en el párrafo precedente, hay algunos que lo han recogido en su legislación.

Particularmente ilustrativa es la Ley italiana de 1987 (2) que, sin perjuicio de consignar propósitos de solidaridad, de respeto a los derechos humanos, a los principios de las Naciones Unidas y de las comunidades europeas, empieza por declarar textualmente que “la cooperación al desarrollo es parte integrante de la política exterior de Italia” (Art. 1º., párrafo 1).

También es de sumo interés la firmeza con que el Gobierno español, aceptando las razones éticas, solidarias y políticas contenidas en una moción del Senado, mantuvo la definición de los objetivos estratégicos de la cooperación al desarrollo en términos de “potenciar las relaciones exteriores de España, y favorecer el peso de la cultura hispánica en el mundo” y

¹ En el ámbito reembolsable, el BID y el Banco Mundial; en el ámbito no reembolsable, Japón en lo bilateral y el PNUD en lo multilateral.

² Ley sobre nuevas normas de la cooperación de Italia con los países en vías de desarrollo, de 26 de febrero de 1987, publicada en el suplemento ordinario Nº 1 de la Gaceta Oficial, n. 49, de 28 de febrero de 1987.

de “sentar las bases que a medio y largo plazo mejoren la relación de la economía española con la de los países en vías de desarrollo”. (3)

Una consecuencia lógica de lo anterior es que, para servir los propósitos de la política exterior del país, la cooperación al desarrollo no sólo incluya donaciones, sino también préstamos en condiciones especialmente atractivas. De ahí que la referida Ley disponga que “las actividades de cooperación al desarrollo son financiadas a título gratuito o con créditos en condiciones particularmente concesionales” (Art. 2º, párrafo 1).

Esta nueva realidad ha generado una ampliación de las modalidades operativas de la antigua asistencia porque, aun cuando los expertos, becas y equipos como parte de proyectos específicos mantienen validez, aparece un conjunto apreciable de otras categorías, tales como créditos para la inversión en países del Tercer Mundo, seguros para tales inversiones, sistemas de solución internacional de conflictos entre particulares inversionistas y gobiernos de países en desarrollo, regímenes para prevenir la doble tributación, estímulos a la formación de empresas binacionales bajo la modalidad de joint ventures y, en el caso de la cooperación no reembolsable, donaciones en dinero que en la antigua asistencia estaban virtualmente excluidas.

En las nuevas condiciones, la cooperación bilateral reembolsable ha incrementado considerablemente el volumen de sus recursos con el desarrollo de créditos concesionales que, en su mayor parte, están destinados a promover la compra de productos —bienes físicos y servicios— del mismo origen que el crédito, siendo pocos los países que no establecen tal restricción.

Una consecuencia no explicitada hasta ahora es que, en esta nueva realidad, la transferencia de conocimientos científicos y tecnológicos —cuestionada también por otras razones— ha perdido su exclusividad como sustancia de la cooperación internacional.

No es que tal transferencia haya dejado de producirse en el marco de la cooperación; es que junto con ella hoy se producen otros efectos sustantivos de igual o mayor importancia.

Estos cambios no han permeado suficientemente en la banca internacional de fomento, donde se mantiene el desarrollo económico y social como propósito final de la cooperación, lo cual causa dificultades operativas, ya que fuerza a justificaciones económicas y sociales de otros objetivos que hacen parte del moderno concepto del desarrollo integral, que las fuentes mencionadas no han asimilado todavía.

En el marco de la nueva cooperación, que mezcla una asistencia técnica renovada por la presencia de donaciones en dinero con los créditos concesionales, los países desarrollados constataron muy pronto que sus arraigadas concepciones sobre la comunidad de problemas y soluciones en los países en desarrollo no eran ya útiles.

³ Cit. por FOXLEY R., Felipe, en: Normas sobre Cooperación Internacional. Informe de Consultoría. CHILE/PNUD, Proyecto CHI/90/002: Santiago, 1991.

El concepto sustitutivo es que hay países en vías de desarrollo más adelantados que el resto, con los cuales pueden cooperar de verdad, esto es, dando y recibiendo beneficios y compartiendo gastos; en tanto que hay otros países cuyo retraso amerita una cooperación a la antigua, unidireccional, con una fuente emisora de cooperación y un país receptor y beneficiario de ella.

Otra aproximación al mismo tema es que los países desarrollados ven en algunos países en desarrollo a potenciales socios o competidores con los que, por lo tanto, debe mantenerse un tipo de relación distinto de la cooperación no reembolsable e, incluso, en ocasiones, de los propios créditos concesionales. La cooperación al desarrollo para los socios o competidores potenciales debe restringirse a ciertos temas de especial interés, tales como la consolidación de los procesos democráticos, el respeto a los derechos humanos, la defensa del medio ambiente, la ciencia y la tecnología, la lucha contra el tráfico de drogas o el fomento del rol de la mujer en el desarrollo.

Para aplicar lo expuesto, los países desarrollados han recurrido al ingreso anual "per capita" como criterio de distinción entre países de mayor y menor desarrollo relativo. Este criterio, como toda simplificación extrema, presenta serias imperfecciones y por eso el Ministro de Planificación y Cooperación de Chile (4) ha sostenido que ve "con gran preocupación el uso del ingreso "per capita" anual como criterio de elegibilidad o descarte de los países posibles de cooperación no reembolsable y aun de créditos concesionales".

Dicha autoridad ha agregado que el citado ingreso "es un indicador macroeconómico extremadamente deficiente a la hora de definir requerimientos de cooperación al desarrollo, porque no revela las estructuras de distribución de la riqueza ni las variables políticas que dificultan el avance hacia la equidad distributiva. La aplicación fría de este criterio puede conducir a dejar, de hecho, relegados por muchos años en la extrema pobreza a vastos sectores de población de países que están sólo en apariencia habilitados para atenderlos, y mantener así no sólo condiciones inhumanas de vida sino también gérmenes de inestabilidad tanto más potencialmente activos cuanto que están insertos en sociedades que presentan elementos más inmediatos de comparación".

Las expresiones del Ministro mostraban ya en ese momento —primer semestre de 1991— que existía conciencia sobre la excepcionalidad de la situación chilena. En efecto, prácticamente todas las fuentes bilaterales de cooperación hicieron ver al nuevo Gobierno que Chile, en cuanto país con un ingreso anual per cápita muy superior a US\$ 1.500, no era elegible para programas de cooperación al desarrollo. La considerable cooperación obtenida u ofrecida en los primeros años debe considerarse, pues, como un reconocimiento a las dificultades propias del proceso de retorno a la democracia.

⁴ MOLINA S., Sergio. Discurso de clausura del Seminario sobre la Cooperación de las Comunidades Europeas. Doc. oficial, Santiago de Chile, 1991.

Erróneo o acertado, justo o injusto, el criterio de los países desarrollados prevalece crecientemente y nada hace prever seriamente que él cambiará. Al mismo tiempo, hemos visto confirmada nuestra previsión de que en la medida que Chile va alcanzando etapas de mayor desarrollo relativo, el tema de la cooperación se hace más complejo.

En efecto, junto con mantenerse sus requerimientos como país beneficiario tradicional de cooperación en ciertos campos, y de alcanzar posibilidades de cooperación real en otros, Chile tiene la necesidad de actuar como fuente frente a otros países por diversas razones que van desde la solidaridad regional hasta la conveniencia de abrir mercados.

En resumen, estamos hoy en presencia de una cooperación que es instrumento de la política exterior, particularmente comercial, que amplía los insumos tradicionales de la asistencia técnica tradicional, le agrega cooperación reembolsable concesional, reconoce propósitos adicionales al solo desarrollo económico y social, discrimina a los interlocutores y plantea situaciones complejas en que Chile aparece como receptor, cooperador o fuente según el sector o materia concernidos.

La legislación chilena reciente (5) fue elaborada teniendo cuidado de permitir la presencia de nuevos elementos conceptuales, sin adoptar definiciones rigidizantes.

Así, por ejemplo, las antiguas menciones del Plan Nacional de Desarrollo o de proyectos de desarrollo económico y social, han sido sustituidas respecto del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) por la de "programas y proyectos del país en todas las áreas del desarrollo" (Art., 2º., letra h) y, respecto de la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI), por la de "planes, programas, proyectos y actividades de desarrollo que impulse el Gobierno" (Art. 17).

Además, en las funciones especiales de la AGCI fueron incluidas menciones que abren puertas a los tres planos en que Chile necesita moverse, tales como "planes y programas de cooperación internacional que se requieran para dar cumplimiento a las políticas de desarrollo del Gobierno", "transferencia, desde el exterior", y "proyectar la capacidad científica, tecnológica, industrial y comercial de Chile" fuera de las fronteras (Art. 19, letras a, b y c, respectivamente).

B. PRINCIPALES ASPECTOS DE LA RELACION JURIDICA CON LAS FUENTES DE COOPERACION

Al reiniciarse el proceso democrático chileno en marzo de 1990, había cerca de sesenta convenios básicos suscritos por Chile con los siguientes países y organismos internacionales: República Democrática Alemana, República Federal de Alemania, Bélgica, Brasil, Bulgaria, Colombia, Costa

⁵ Ley Nº 18.989, que creó el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI), publicada en el Diario Oficial de 19 de julio de 1990.

Rica, Cuba, Checoslovaquia, Dinamarca, Ecuador, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Honduras, Hungría, Inglaterra, Israel, Italia, Japón, Líbano, México, Naciones Unidas y sus agencias y organismos, Organización de Estados Americanos, Panamá, Paraguay, Polonia, República Árabe Unida, Rumania, Sudáfrica, Suiza, Túnez, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Uruguay, Venezuela y Yugoslavia.

La mayor parte de estos convenios básicos, incluidos los suscritos por el régimen militar —Japón y Sudáfrica—, estaba vigente pero virtualmente inaplicable por obsolescencia o por limitaciones temáticas. Algunos muy antiguos nunca fueron ratificados, como por ejemplo el Convenio de 1960 sobre Cooperación Económica y Técnica con Italia.

Los cambios experimentados por la cooperación internacional nos enseñaron de inmediato dos cosas: que faltaba suscribir convenios con fuentes multilaterales y bilaterales muy importantes, y que había fuentes bilaterales muy importantes —particularmente países nórdicos— que no deseaban suscribir convenios básicos con Chile por estimar que ellos los comprometerían a relaciones permanentes de una cooperación no reembolsable o concesional que no debería perdurar atendido el ingreso “per capita” del país, o simplemente porque este tipo de convenios estaba fuera de las prácticas de su cooperación al desarrollo.

1. LOS NUEVOS CONVENIOS BÁSICOS: COMUNIDADES EUROPEAS, ESPAÑA E ITALIA

Desde antes de marzo de 1990 hubo contactos extraoficiales que permitieron la pronta suscripción de convenios básicos con las Comunidades Europeas, España e Italia.

Las Comunidades Europeas venían de suscribir convenios de cooperación con países latinoamericanos y africanos, y trajeron consigo a las negociaciones un espíritu positivo de alcanzar lo que denominaban “convenios de tercera generación”, significando con ello que buscaban instrumentos novedosos, pero también que deseaban integrar en el convenio los nuevos conceptos de la cooperación internacional y sus consecuencias operativas, como también otros puntos específicos de su interés.

La parte chilena no advirtió elementos distintivos en los convenios recientemente suscritos por las Comunidades Europeas, por lo cual propuso que aquellos se buscaran en una mejor definición de las modalidades o formas de cooperación posibles, lo cual fue aceptado y desarrollado de modo general en el Art. IV y, de manera especial, respecto de cada campo de cooperación.

Los campos de cooperación acordados fueron: cooperación económica, inversiones, cooperación comercial, desarrollo social, ciencia y tecnología, desarrollo institucional, información y comunicación, y formación. Esta clasificación refleja la forma en que la Comisión de las Comunidades Europeas (CCE) administra la cooperación.

Un campo particularmente difícil para lograr acuerdo fue el de ciencia y tecnología. La CCE tiene una unidad cuyo mandato de trabajo es muy tradicional y, por lo tanto, más interesado en la excelencia académica que en la pertinencia y relevancia de temas y actividades. Finalmente se incluyeron las modalidades de trabajo y la mención de temas de interés inicial para Chile, porque la propia CCE aceptó que en todas sus líneas pueden introducirse proyectos de cooperación científica y tecnológica, y no sólo en la que administra su unidad especializada.

No hay constancia de que esta vía haya sido aprovechada hasta ahora: la AGCI y CONICYT sólo han recurrido a la cooperación tradicional de la CCE en materia de ciencia y tecnología, que incluye becas postdoctorales y apoyo al diseño y ejecución de proyectos de investigación.

El texto alcanzado incluyó considerandos sobre el retorno de Chile a la democracia, y una cláusula inicial que reconoce como fundamento de la cooperación entre las partes "la aplicación efectiva de los principios democráticos y el respeto por los derechos del hombre, condiciones indispensables para que las acciones que se realicen en el marco de este Acuerdo sean de verdadero beneficio" (Art. 1º.). Esta cláusula se originó en proposiciones de ambas partes, y envuelve el acuerdo de que sin democracia no será factible cooperar.

A partir de los nuevos conceptos de la cooperación internacional, las Comunidades Europeas plantearon específicamente que deseaban ver en el texto que se acordara un régimen o un compromiso de protección a las inversiones de particulares de sus países miembros, como también un régimen que evitase la doble tributación. Como punto específico de interés, las Comunidades levantaron la inclusión de un artículo que hiciera constar el interés compartido de alcanzar uno o más acuerdos sobre pesca.

En cuanto a inversiones extranjeras, se hizo presente a la CCE el régimen favorable existente en Chile, pero también la imposibilidad de incluir otro compromiso que el de estimular posibles acuerdos sobre la base de los principios de no discriminación y de reciprocidad, dejando abierta la posibilidad de convenios complementarios sobre el tema. Otro tanto ocurrió con la doble tributación. El tema pesquero fue descartado por ahora.

A la sazón, el Gobierno carecía de una política sobre estas materias, sobre las que existían opiniones antagónicas, por lo que fue necesario preparar un informe jurídico en el que participaron abogados del Ministerio de Hacienda, Ministerio de Relaciones Exteriores, MIDEPLAN/AGCI y Comité de Inversiones Extranjeras. Más adelante se incluye una reseña del informe, que facilitó la adopción de varias decisiones de importancia.

Con España se suscribió un Tratado General de Cooperación y Amistad, cuyas bases fueron establecidas en la declaración conjunta que suscribieron los mandatarios de ambos países en Santiago, con motivo de la asunción del Gobierno democrático en marzo de 1990.

El tratado con España se refiere, sucesivamente, a la cooperación política, económica, cooperación para el desarrollo, ciencia y tecnología, cultura y asuntos consulares.

Dentro de las cláusulas relativas a la cooperación para el desarrollo es interesante señalar que España aceptó consignar las formas y los temas de cooperación propuestos por Chile para acogerlos a la cooperación no reembolsable (Art. XI), como también su aceptación a la mención de formas de cooperación científica y tecnológica de gran interés para el país (Art. XII).

En cuanto a protección de inversiones y doble tributación, la cláusula respectiva fue acordada sólo una vez elaborado el informe jurídico mencionado con anterioridad.

Paralelamente, se negoció el Acuerdo Básico de Cooperación Económica, Industrial, Científico-Tecnológica, Técnica y Cultural con Italia. En general, los resultados de esta negociación fueron similares a los dos casos mencionados precedentemente.

Resultó interesante observar cómo, en materias comerciales, España e Italia buscaron preservar la competencia de las Comunidades Europeas, particularmente en lo relativo a protección de inversiones y doble tributación.

2. INVERSIONES EXTRANJERAS Y DOBLE TRIBUTACIÓN

El informe jurídico que hemos mencionado con anterioridad permitió establecer, a mediados de 1990, que la CCE y sus países miembros tenían el interés específico de asegurar la posibilidad de un arbitraje internacional en caso de surgir conflictos entre el Estado de Chile e inversionistas de los países miembros de la CCE. Permitió, además, reconocer que esta clase de arbitrajes es hoy una práctica corriente y aceptada en las relaciones comerciales.

Por otra parte, pudo establecerse que en nada se perjudicarían los intereses de Chile y, por el contrario, se verían favorecidos si el país se incorporaba a alguno de los mecanismos existentes para la solución de conflictos de esa índole o si suscribía acuerdos sobre doble tributación. En efecto, parte importante de la política económica consiste en lograr una alta tasa de inversión extranjera, materia en la cual Chile debe enfrentar una fuerte competencia con otros países latinoamericanos y con los países de Europa Oriental.

A la época del informe, estos últimos representaban competidores a mediano plazo pero hoy, después de los acontecimientos inesperados que han asombrado al mundo, los países del Este son competidores a corto plazo, y a ellos se sumarán muy pronto las nuevas repúblicas independientes que se separan de la Unión Soviética.

El informe superó las dudas sobre la constitucionalidad de someterse a otros tribunales que los establecidos por la ley, sobre la desigualdad de protección de sus derechos en que quedarían los inversionistas no amparados por un tratado de solución arbitral internacional, y sobre la aceptabilidad de someterse el Estado a la decisión de autoridades o personas extranjeras.

Habiéndose llegado a la conclusión de que la suscripción de tratados sobre protección de inversiones es técnica y jurídicamente posible, se recomendó la elaboración de un tratado tipo, así como la incorporación de Chile al Convenio constitutivo del Centro Internacional para la Solución de Disputas sobre Inversión -ICSID-. (6)

El informe no sólo permitió redactar cláusulas adecuadas en los convenios básicos que se negociaban y decidir la incorporación de Chile al ICSID, sino también suministrar argumentos a misiones de alto nivel que han visitado más recientemente Europa y Estados Unidos con el propósito, entre otros, de instar por la liberalización de las relaciones comerciales.

Finalmente, el informe aludido dejó en claro que no sería posible adoptar una solución uniforme para los casos de doble tributación, debido a que es necesario considerar en cada caso el tipo de renta o ingreso gravado, la cuantía del gravamen y las normas correspondientes de cada país. Por esta razón, se recomendó dejar abierta la posibilidad de suscribir acuerdos específicos sobre el tema, precisando a lo sumo la adhesión chilena al principio de tributación en la fuente, esto es, en el país de origen de la riqueza, y al de no discriminación.

3. COOPERACIÓN SIN CONVENIOS BÁSICOS: PAÍSES NÓRDICOS Y HOLANDA

Por otra parte, como hemos expresado anteriormente, varios países nórdicos y Holanda declinaron explícita o implícitamente la idea de suscribir convenios básicos de cooperación.

Esto generó un conjunto apreciable de dificultades para materializar la utilización de los recursos, ciertamente no por culpa de los países aludidos, sino de deficiencias de la legislación y de la administración pública nacional que a continuación se procura reseñar.

La Constitución Política reconoce al Presidente de la República como el Jefe del Estado (Art. 24) y señala, entre sus atribuciones especiales, las de "conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones, concluir, firmar y ratificar los tratados que estime conveniente para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso conforme a lo prescrito en el Artículo 50, nº 1º" (Art. 32, Nº 17º).

En este último sentido, la Carta fundamental dispone lo siguiente:

"Art. 50. Son atribuciones exclusivas del Congreso:

1) Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación. La aprobación de un tratado se someterá a los trámites de una ley.

⁶ International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID). Organismo multilateral creado al amparo del Banco Mundial, cuyo propósito es suministrar árbitros y reglas procesales aplicables al arbitraje de conflictos entre inversionistas extranjeros y los países respectivos. Hasta marzo de 1990, el convenio constitutivo del ICSID había sido suscrito por 99 países y ratificado por 92.

Las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley.

En el mismo acuerdo aprobatorio de un tratado, podrá el Congreso autorizar al Presidente de la República a fin de que, durante la vigencia de aquél, dicte las disposiciones con fuerza de ley que estime necesarias para su cabal cumplimiento....”

Ahora bien, de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 2º de la Convención de Viena, “se entiende por ‘tratado’ un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”. (7) Esta es la única definición de tratado que tiene valor legal en Chile.

4. LOS ACUERDOS EN FORMA SIMPLIFICADA

Desde mucho antes que se dictara la Constitución Política de 1980 existía discrepancia sobre el alcance de disposiciones similares a las transcritas toda vez que, mientras la Contraloría General de la República se ajustaba estrictamente a la letra, la doctrina y la asesoría jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores han sostenido la existencia de acuerdos en forma simplificada.

En la interpretación de la Contraloría sólo están exentos de aprobación por el Congreso los siguientes tratados:

- a) Los que el Presidente de la República celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor, a menos que se trate de materias propias de ley. Este es el caso típico de los acuerdos o convenios complementarios mediante los cuales se conviene la ejecución de proyectos de cooperación internacional, al amparo de un convenio básico que se encuentra vigente.
- b) Los que el Presidente de la República celebre para dar cumplimiento a una autorización dada por ley.

En la interpretación de la doctrina y de la Cancillería se agregan a los anteriores los acuerdos que celebre el Presidente de la República con otros Estados y que recaigan sobre materias que el propio Presidente está constitucionalmente facultado para resolver sin intervención del Congreso Nacional. Este es el caso de los acuerdos sobre donaciones de cooperación efectuadas por países nórdicos y Holanda.

Siendo imposible lograr que la Contraloría General de la República aceptara esta última tesis, la alternativa de remitir cada donación a la aprobación del Congreso Nacional habría representado tardanzas de seis o más meses para poder utilizar recursos que venían principalmente destina-

⁷ La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados fue suscrita en 1969 y, ratificada por Chile, su decreto promulgatorio se encuentra publicado con el texto de la Convención y las reservas formuladas por el país, en el Diario Oficial de 22 de junio de 1981.

dos a apoyar la solución de problemas urgentes de educación, salud, vivienda, retorno y otros análogos, que afectan a los sectores más desprotegidos de la sociedad.

Respecto de acuerdos suscritos antes de constatar que las numerosas consultas y gestiones no encontraban recepción favorable, fue preciso que el Gobierno los reestudiara con los países donantes, lográndose que éstos realizaran la tarea de recibir, administrar y entregar los recursos a las instituciones públicas destinatarias, a una organización no gubernamental (ONG) constituida en 1990 para apoyar la gestión oficial de la cooperación internacional.

De allí en adelante, la solución debió buscarse más bien en el examen cuidadoso de la definición de tratado que suministra la Convención de Viena, a fin de que el Gobierno procurara alcanzar acuerdos específicos de cooperación que no llenaran el tipo legal. Esto puede lograrse de dos maneras: señalando lugar de celebración y cumplimiento del acuerdo en el país donante y aceptando, consecuencialmente, que el convenio quede regido por la legislación de ese país; o formalizando el acuerdo a través de un organismo público descentralizado.

En ambos casos, los instrumentos suscritos no son tratados. En el primero no lo son porque no se rigen por el Derecho Internacional; en el segundo, porque no contrata el Estado sino una persona jurídica de Derecho Público distinta de aquél.

Estas dificultades internas inhiben nuevas donaciones. Los países donantes no conocen ni están obligados a entender la organización interna del Sector Público y, por eso, varios de ellos han hecho notar extraoficialmente su preocupación.

C. INSTITUCIONALIDAD Y PROCEDIMIENTOS PARA LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL: MIDEPLAN, AGCI, MINISTERIO DE HACIENDA, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, CACE.

Al iniciarse el Gobierno democrático, ODEPLAN se encontraba administrando *de facto* la asistencia técnica internacional, función que el régimen jurídico vigente confiaba a la CONICYT. Esta situación se había originado a fines de la década de los 80, con el solo mérito de una instrucción presidencial. Además, la nueva realidad de la cooperación internacional amenazaba desbordar inevitablemente la capacidad de la unidad de ODEPLAN, que durante sus casi diez años de funcionamiento sólo había manejado la cooperación del PNUD y de Japón.

1. UNA SOLUCIÓN TRANSITORIA: EL DEPARTAMENTO "AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL" DE ODEPLAN

Existiendo la decisión de crear una Agencia de Cooperación Internacional y la necesidad de empezar de inmediato la profesionalización de la

gestión de la cooperación internacional, la aprobación de una Ley aparecía como un trámite de duración impredecible. Era, pues, necesario generar soluciones transitorias.

Por eso, el Gobierno creó dentro de ODEPLAN, en marzo de 1990, un Departamento llamado "Agencia de Cooperación Internacional", nombró un Jefe de dicho Departamento para que actuara como Director Ejecutivo, y puso bajo su conducción al personal de la anterior unidad de asistencia técnica.

Ese mismo mes, un grupo de profesionales afines al Gobierno, especializados en cooperación internacional, conscientes del potencial de ésta como recurso para el desarrollo, de su previsible incremento durante la transición a la democracia, y sabiendo que hay oportunidades de cooperación que los países pierden cuando las normas del sector público impiden una gestión eficiente, decidimos crear y poner en marcha una ONG con el propósito permanente de apoyar los planes, programas, proyectos y actividades de desarrollo que impulse el Gobierno de Chile, facilitando la captación, prestación y administración de recursos de cooperación internacional que se requiera para su aplicación o ejecución.

La CCE aprobó a esta ONG un proyecto que le permitió, mediante un convenio con ODEPLAN, suministrar los servicios de consultores necesarios para la gestión de la cooperación internacional.

Paralelamente, se preparó y presentó al Congreso Nacional el proyecto que dio origen a la Ley Nº 18.989, ya referida, que convirtió a ODEPLAN en el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y creó a la AGCI como un organismo público descentralizado. Como esta Ley dispuso que las plantas del personal de la Agencia sólo podrían ser provistas a contar del 1º de enero de 1991, durante el año 1990 el Departamento "Agencia de Cooperación Internacional" de ODEPLAN fue el mecanismo de administración de dicha cooperación utilizado por el Gobierno, primero dentro de ODEPLAN y, desde el 19 de julio de 1990, dentro del MIDEPLAN.

2. EL MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN

El MIDEPLAN es el sucesor legal de la antigua ODEPLAN, y ha recibido de la Ley, entre otros mandatos especiales, el de "orientar la aplicación de la política de cooperación internacional, adecuándola a las necesidades de recursos de los diferentes programas y proyectos del país en todas las áreas del desarrollo" (Art. 2º letra h).

Esta nueva Secretaría de Estado conservó, merced a esta disposición, la competencia básica que siempre tuvo legalmente ODEPLAN sobre la antigua asistencia técnica internacional, sólo que ahora referida a todas las áreas del desarrollo. En el mundo moderno se acepta hoy que el desarrollo tiene, además de sus variables económicas y sociales, a lo menos dimensiones políticas, administrativas, culturales, científicas, tecnológicas, ambientales. El conjunto de estas variables, que no son sino enfoques especializados

de una misma realidad, determina el desarrollo integral o desarrollo a secas. Este es el sentido de la competencia del MIDEPLAN.

3. LA AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

De acuerdo con la Ley N° 18.989, "la Agencia de Cooperación Internacional es un servicio público, funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es apoyar los planes, programas, proyectos y actividades de desarrollo que impulse el Gobierno, mediante la captación, prestación y administración de recursos de cooperación internacional", encontrándose "sometida a la supervigilancia del Presidente de la República, por intermedio del Ministerio de Planificación y Cooperación" (Art. 17).

No siendo el propósito de este artículo examinar las connotaciones institucionales, baste destacar que la AGCI, entonces, es una persona jurídica distinta del Estado chileno y que su patrimonio, por lo tanto, es distinto del Fisco.

Lo interesante de la disposición transcrita dice relación con la facultad de la AGCI para administrar recursos de cooperación internacional. En este sentido, debe tenerse primero presente que los "recursos" de cooperación internacional son bienes de la más variada índole, tales como dinero, servicios, bibliografía y equipos, por mencionar sólo algunos.

Las facultades de "captación, prestación y administración" de tales recursos responden al propósito que se tuvo en cuenta al crear la AGCI, debiendo entendiérselas en el sentido de que la institución está facultada para "adoptar las medidas de carácter material o jurídico tendientes a conservar los bienes, a incrementarlos y obtener las ventajas que pueden procurar". (8)

"En cumplimiento de su finalidad, la Agencia tendrá, en especial, las siguientes funciones:

- a) Determinar los planes y programas de cooperación internacional que se requieran para dar cumplimiento a las políticas de desarrollo del Gobierno, y aprobar y coordinar los proyectos correspondientes;
- b) Apoyar la transferencia, desde el exterior, de conocimientos que refuercen el sistema científico, la capacidad tecnológica, el proceso productivo, el comercio exterior y el desarrollo social del país;
- c) Coordinar el cumplimiento de los acuerdos internacionales destinados a proyectar la capacidad científica, tecnológica, industrial y comercial de Chile, con el propósito de lograr una efectiva presencia internacional del país y de promover los procesos de integración que impulse el Gobierno;

⁸ PESCIO V., Victorio. Manual de Derecho Civil, Tomo III. Ed. Jurídica de Chile: Santiago, 1978.

- d) Posibilitar un creciente flujo de recursos financieros y técnicos que contribuyan al logro de los objetivos anteriores, y
- e) Administrar o ejecutar proyectos y actividades específicos de cooperación internacional” (Art. 19).

Las transcritas son funciones especiales de la AGCI. Por lo tanto, estas disposiciones le dan competencia, atribuciones, deberes y obligaciones inherentes –algunas de las cuales se señalan expresamente en el texto– que excluyen otras competencias de carácter general que puedan estar establecidas en la legislación vigente.

4. ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Una aplicación interesante de lo señalado es, por ejemplo, la que dice relación con la recepción y manejo de fondos, es decir, de dinero efectivo.

Parte importante de la cooperación internacional consiste en recursos financieros no reembolsables –en rigor, donaciones modales–, y la mayor parte de ellos será entregada a la AGCI en cheques extendidos a su orden en moneda extranjera.

Además, la mayor parte de estos recursos está destinada a ser gastada en proyectos de desarrollo cuyos ejecutores serán terceras personas jurídicas. Estas serán públicas, como los órganos de la administración central –Ministerios y servicios dependientes de ellos, el Congreso Nacional, el Poder Judicial, universidades que reciben aportes del Estado y organismos descentralizados con personalidad jurídica propia–, y privadas, principalmente corporaciones y fundaciones de beneficencia regidas por el Título XXXIII del Libro I del Código Civil, y universidades privadas.

La administración de tales recursos por parte de la AGCI incluye, entre otras actividades, las siguientes:

- a) Recepción de dinero, sea en cheques o mediante giros bancarios desde el exterior;
- b) Conversión de sumas expresadas en otras denominaciones, a moneda nacional o a dólares;
- c) Retención de las diferencias que se produjeren en las operaciones de cambio para convenir, al término del respectivo proyecto, el destino de dichas diferencias con la fuente donante de la cooperación;
- d) Colocación de saldos estacionales de caja –fondos que de acuerdo con la programación de gastos de los proyectos no vayan a ser utilizados de inmediato– para generar intereses, cuyo destino también debe convenirse al término de cada proyecto con la fuente de cooperación;
- e) Transferencia de los fondos a las instituciones ejecutoras según la programación de gastos hecha por ellas concerniente al respectivo proyecto;
- f) Registro presupuestario y contable de estas operaciones; y
- g) Obtención de autorizaciones de otras instituciones de la administración para concretar algunas de las actividades mencionadas, como por ejem-

plo para suplementar su presupuesto y crear el ítem de giro de los recursos a las instituciones ejecutoras, o para tomar depósitos a interés en los bancos con el fin de acrecentar los recursos que no se gasten de inmediato.

En mi opinión, los recursos de cooperación internacional no reembolsable son ingresos distintos de los que corresponde recaudar al Servicio de Tesorerías según la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, (9) porque la Ley N° 18.989 es posterior a ella y especial a su respecto.

La AGCI está facultada legalmente para recibir, administrar y transferir esos recursos sin intervención del citado Servicio, ya que en caso contrario se vería impedida de cumplir sus funciones legales y su creación carecería de sentido —conclusión a la cual las reglas interpretativas no pueden conducir—.

Y teniendo facultades para acrecentar estos recursos, la AGCI está legalmente investida de la posibilidad jurídica de colocar sus saldos ociosos a interés, aun cuando para hacerlo deba cumplir otras normas (por ejemplo el D.L. N° 1.056, de 1975; el D.L. N° 3.477, de 1980; el Art. 32 de la Ley N° 18.267) que subordinan el ejercicio de esta facultad a una autorización previa del Ministerio de Hacienda. (10)

A mayor abundamiento, la Ley N° 18.989 señala que “la Agencia podrá realizar y ejecutar todos los actos jurídicos necesarios para lograr sus objetivos, sin perjuicio de las atribuciones que en materia de acuerdos, convenios y tratados internacionales corresponden al Ministerio de Relaciones Exteriores o a otros organismos del Estado” (Art. 20).

5. ALGUNAS DIFICULTADES INICIALES CON EL MINISTERIO DE HACIENDA

Durante 1990, es decir, mientras la AGCI fue sólo un Departamento de ODEPLAN y, luego, del MIDEPLAN, surgieron puntos de vista distintos entre la nueva Secretaría de Estado y el Ministerio de Hacienda tocante a la administración de la cooperación multilateral reembolsable, a la apertura de líneas bilaterales de crédito, a la suscripción de acuerdos y a la forma de concretar las operaciones de cooperación no reembolsable, esto es, de donaciones.

Algunos de estos desacuerdos fueron superándose paulatinamente. ODEPLAN reconoció desde un primer momento que la cooperación multilateral reembolsable es de competencia del Ministerio de Hacienda.

⁹ El Decreto Ley N° 1.263, de 1975, fijó el texto de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, la cual ha experimentado numerosas modificaciones. El Ministerio de Hacienda publica anualmente un texto actualizado no oficial de esta Ley, con su propia interpretación de las modificaciones que, por lo regular, son dispuestas a través de la Ley de Presupuesto General de la Nación.

¹⁰ Recientemente, el Ministerio de Hacienda ha autorizado a la AGCI para colocar en el mercado de capitales los recursos de cooperación internacional que reciba, hasta su efectiva utilización.

A su vez, el Ministerio reconoció que la gestión de líneas bilaterales de crédito está dentro de la competencia legal de la AGCI, si bien operativamente se ha terminado por acordar que previamente a la iniciación de gestiones en este sentido debe haber una autorización del Ministerio de Hacienda.

En esta materia, el problema surgió debido a que, aun antes de iniciarse el Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, las autoridades de Hacienda estimaban que el precio del cobre bajaría y el de los hidrocarburos subiría en los mercados internacionales, en tanto que la transición política podría conllevar una menor inversión extranjera durante dos o tres años. En ese escenario, era muy importante asegurar la apertura de líneas de crédito concesionales con los países desarrollados.

Como se sabe, el cobre no bajó tan dramáticamente, el petróleo no subió ni siquiera con la guerra del Golfo Pérsico, y las inversiones extranjeras han continuado afluyendo hacia el país.

De este modo, mientras las autoridades de cooperación abrían líneas de crédito concesionales, las autoridades de Hacienda estudiaban la forma de utilizarlos sin distorsionar la política económica. Para ello, plantearon diversas cuestiones en el Consejo de la AGCI y en el CACE: que el sector público utilizara los créditos sustitutivamente al aporte fiscal directo a tasas casi de mercado, reteniendo en favor del Fisco el margen de concesionalidad; luego, que junto al aporte fiscal directo, la Dirección de Presupuestos autorizara cuotas de inversión a cada servicio público, que podría ocurrir ante la AGCI buscando las líneas de crédito que más le convinieran; y, paralelamente, el traspaso de parte de los créditos al sector privado a tasas de mercado, reteniendo en favor del Fisco el margen de concesionalidad.

También hubo dudas sobre si operar estas líneas a través del Banco del Estado o la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Finalmente se optó por licitar a través de la CORFO o Tesorería, según los casos, la operación de las líneas de crédito. Este proceso también consumió un tiempo apreciable.

Entretanto ODEPLAN —y luego el MIDEPLAN— subordinó la entrada en vigencia de líneas de crédito que habían de regirse por el derecho extranjero, a la emisión de un decreto del Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Hacienda. Este entendió que tal autorización era innecesaria por tratarse de una línea y no de compromisos específicos.

Finalmente, en materia de donaciones el Ministerio de Hacienda impulsó la inclusión, en la Ley de Presupuestos de 1991, de un artículo que subordinó las donaciones al sector público a la autorización previa de dicho Ministerio. (11)

La norma mencionada dispuso que “los convenios o acuerdos que celebren los órganos y servicios públicos incluidos en esta ley y que importen la aceptación de donaciones de bienes o recursos para la realización de

¹¹ Esta disposición está renovada en la Ley de Presupuestos de 1992.

sus actividades, requerirán de autorización previa del Ministerio de Hacienda" (Art. 13).

Una vía positiva para ir reduciendo estas dificultades iniciales ha sido la participación del Director Ejecutivo de la AGCI en el Comité Asesor de Créditos Externos (CACE), representando al MIDEPLAN.

En febrero de 1991, mediante su Oficio circular N° 6/6, el Ministerio de Hacienda hizo saber a todos los servicios del sector público que, en aplicación de dicha norma, cabía diferenciar los casos que a continuación se menciona.

Los "servicios e instituciones cuyas atribuciones legales incluyen la facultad de aceptar este tipo de donativos", quedan facultados para sólo comunicar al Ministerio de Hacienda que aceptarán una donación, cuando ella no comporte obligaciones financieras tales como "contrapartes nacionales, gastos incrementales de operación u otros".

Esos mismos servicios, cuando se trate de donaciones que sí conlleven los aludidos gastos, y los "órganos o servicios que no tienen atribuciones para aceptar donaciones", deben, en cambio, cumplir un trámite bastante engorroso de aviso previo a cualquiera gestión para obtener la donación —lo cual es imposible de cumplir—, de sometimiento de las condiciones y un borrador del contrato de donación antes de suscribirlo, etcétera.

Este último es el procedimiento verdadero, porque como es natural la expresión "u otros" que se incluyó para el primer caso, configura una facultad discrecional en favor de las autoridades de Hacienda.

Estas normas también contribuyeron al considerable retraso habido en la utilización de recursos de cooperación no reembolsable provenientes de países nórdicos y de Holanda, con destino a programas de vivienda social, retorno de exiliados y otros.

Durante 1991, ya en funciones la AGCI como servicio público descentralizado, los Ministros de Hacienda y de Planificación y Cooperación han generando un comité interministerial de coordinación.

Desde la AGCI hemos colaborado para impulsar una actitud pragmática compartida para lograr una rápida concreción de cooperación no reembolsable proveniente de países con los cuales no existe un convenio básico, que consiste en formalizarla mediante actos que queden fuera de la definición legal de tratado. La perfecta legalidad de estos últimos confirma la tesis de que los acuerdos a que pudiera llegar el Estado para hacer lo mismo no requieren aprobación parlamentaria.

También se ha esclarecido que los acuerdos para abrir líneas de crédito pueden ser suscritos por el Ministro de Planificación y Cooperación, con plenos poderes extendidos a través de la Cancillería; pero que el Ministro de Hacienda está llamado a autorizar previamente las gestiones conducentes, para tener certeza de que las líneas abiertas serán utilizadas. Estos acuerdos no se envían al Congreso por no ser tratados, pero sí a la Contraloría General de la República para su toma de razón.

En cuanto a los contratos que dan uso a las líneas de crédito concesional abiertas, ha quedado en claro que deben ser firmados por el Ministro

de Hacienda, quien puede delegar su ejercicio. Como estos contratos dan aplicación a autorizaciones que se contemplan cada año en la Ley de Presupuesto General de la Nación, no se remiten al Congreso Nacional pero sí a la Contraloría General de la República para su toma de razón.

6. ORGANIZACIÓN DE LA AGCI

De acuerdo con la Ley Nº 18.989, “la dirección de la Agencia corresponderá a un Consejo que será la autoridad superior del Servicio.

El Consejo estará integrado por:

- a) El Ministro de Planificación y Cooperación, quien lo presidirá;
- b) Un representante del Ministro de Relaciones Exteriores;
- c) Un representante del Ministro de Hacienda, y
- d) Cuatro Consejeros designados por el Presidente de la República, debiendo ser a lo menos uno de ellos, representante de alguna universidad reconocida por el Estado” (Art. 21).

“La administración de la Agencia corresponderá al Director Ejecutivo, quien será el Jefe Superior del Servicio y tendrá su representación legal, judicial y extrajudicial” (Art. 22).

7. PROCEDIMIENTOS PARA OBTENER COOPERACIÓN

Los procedimientos que deben seguirse para obtener cooperación de la AGCI son, fundamentalmente, los mismos que había establecido CONICYT, salvo en cuanto hoy se incluye una evaluación de los proyectos por una unidad especializada del MIDEPLAN.

En síntesis puede señalarse que, tratándose de cooperación no reembolsable, las instituciones interesadas deben enviar sus proyectos a la AGCI, que los acoge a tramitación en la medida que vengan patrocinados por el Ministro del sector, personalmente o por medio de un coordinador sectorial de cooperación internacional.

Los proyectos evaluados favorablemente por MIDEPLAN son inscritos en el Banco Integrado de Proyectos (BIP) de esta Cartera, y vuelven a la AGCI para que ésta gestione los recursos correspondientes.

Tratándose de cooperación bilateral reembolsable, el MIDEPLAN promueve de común acuerdo con el Ministerio de Hacienda su utilización por el sector público. Si se ha decidido canalizar el crédito hacia el sector privado, el Ministerio de Hacienda decide qué Banco(s) será(n) el(los) ejecutor(es) del mismo, y los proyectos deben entenderse con el Banco respectivo.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Hasta mediados de los años 70 la cooperación internacional era una actividad solidaria propia de las relaciones exteriores, que podía dividirse

entre cooperación financiera, reembolsable, y asistencia técnica, no reembolsable. Las relaciones se daban entre una fuente asistencial foránea emisora y un Chile subdesarrollado receptor. Por la vía de becas, expertos y equipos, lo emitido —y recibido—, eran conocimientos científicos y tecnológicos para ejecutar proyectos de desarrollo económico y social. Y se aceptaba de buen grado las condiciones que las fuentes asistenciales foráneas imponían para suscribir convenios básicos.

2. La moderna cooperación internacional es instrumento de la política exterior, particularmente comercial, que amplía los insumos tradicionales de la asistencia técnica tradicional, le agrega cooperación reembolsable concesional, reconoce propósitos adicionales al sólo desarrollo económico y social, discrimina a los interlocutores y plantea situaciones complejas en que Chile aparece como receptor, cooperador o fuente según el sector o materia concernidos.

3. El Ministerio de Hacienda ha reconocido que corresponde a la AGCI la administración de toda la cooperación no reembolsable y de la bilateral reembolsable, ambas sujetas a autorizaciones previas del Ministerio de Hacienda.

4. El Ministerio de Hacienda ha conservado la administración de la cooperación multilateral reembolsable, comprometiéndose a mantener informada a la AGCI sobre el movimiento de esta cooperación, para facilitar la integración de antecedentes estadísticos y definición de políticas y estrategias.

5. Los Ministerios de Planificación y Cooperación, y de Hacienda, se coordinan para el manejo de créditos a través del Comité Asesor de Créditos Externos (CACE) y del Consejo de la AGCI. Pero además funcionará un comité interministerial informal de coordinación.

6. Cuando no existe un convenio básico ratificado por Chile, la cooperación no reembolsable debe ser materia de un instrumento que no sea un tratado, para evitar las demoras inherentes a la aprobación de tratados por el Congreso Nacional.

7. Los acuerdos que abren líneas de crédito pueden ser suscritos por el Ministro de Planificación y Cooperación en representación del Gobierno de Chile, con plenos poderes extendidos por la Cancillería. El Ministro de Hacienda autorizará previamente la suscripción de estos acuerdos para tener certeza de que las líneas abiertas serán utilizadas. Estos acuerdos no se envían al Congreso por no ser tratados, pero deben ir a la Contraloría General de la República para su toma de razón.

8. Los contratos de crédito que se suscriben en nombre del Gobierno de Chile deben ser firmados por el Ministro de Hacienda, pero pueden también ser suscritos válidamente por otras autoridades en las que él delegue. El Ministro de Hacienda celebra estos contratos en aplicación de autorizaciones legales que se contemplan cada año en la Ley de Presupuesto General de la Nación. Como estos instrumentos son suscritos en uso de una facultad concedida previamente por una ley, no se remiten al Congreso Nacional,

pero debe enviárselos a la Contraloría General de la República para su toma de razón.

9. Es importante tomar nota de las deficiencias jurídicas e institucionales de la gestión nacional de la cooperación, para impulsar reformas cuando las circunstancias sean propicias.

BIBLIOGRAFIA

BENADAVA, Santiago. Derecho Internacional Público, tercera edición actualizada. Ed. Jurídica de Chile: Santiago, 1989.

CHILE. Decreto N° 381, de 1981, del Ministerio de Relaciones Exteriores. Promulga la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, suscrita en 1969. En: Diario Oficial de 22 de junio de 1981. Chile: Santiago, 1981.

CHILE. Ley N° 18.989, que crea el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI). En: Diario Oficial de 19 de julio de 1990. Chile: Santiago, 1990.

CHILE. Decreto Ley N° 33. Crea el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico. En: Diario Oficial de 15 de septiembre de 1981. Chile: Santiago, 1981.

CHILE. Decreto N° 1.329, de 1967, del Ministerio del Interior. Establece procedimientos sobre Asistencia Técnica Internacional y fija Estatuto del Becario. En: Diario Oficial de 24 de octubre de 1967. Chile: Santiago, 1987.

CHILE. Decreto N° 1.670, de 1969, del Ministerio del Interior. Modifica el Decreto N° 1.329, de 1967, del Ministerio del Interior. En: Diario Oficial de 16 de septiembre de 1970. Chile. Santiago, 1969.

CHILE. Constitución Política de la República de Chile, 1980, segunda edición. Ed. Jurídica de Chile: Santiago, 1990.

CHILE. Oficio Res. N° 6.443, de 23 de julio de 1990, del Ministerio de Relaciones Exteriores. Remite informe del Grupo de Trabajo sobre tratados para evitar doble tributación y protección de inversiones. MRE: Santiago, 1990.

CHILE. Decreto N° 1.107, de 1970, del Ministerio del Interior. Modifica el Decreto N° 1.329, de 1967, del Ministerio del Interior. En: Diario Oficial de 24 de septiembre de 1970. Chile: Santiago, 1970.

FOXLEY R., Felipe. Normas sobre Cooperación Internacional. Informe de Consultoría. CHILE/PNUD, Proyecto CHI/90/002: Santiago, 1991.

- ITALIA. Ley sobre nuevas normas de la cooperación de Italia con los países en vías de desarrollo. En: Suplemento Ordinario N° 1 de la Gaceta Oficial, N° 49. Italia: Roma, 1987.
- LLANOS, M, Hugo. Teoría y Práctica del Derecho Internacional Público, Tomo I. Ed. Jurídica de Chile: Santiago, 1990.
- MOLINA S., Sergio. Discurso de clausura del Seminario sobre la Cooperación de las Comunidades Europeas. CHILE, doc. MIDEPLAN: Santiago, 1991.
- RAMIREZ R. Guillermo. Manual de Asistencia Técnica Internacional para las Universidades Chilenas. Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, Serie Documentos N° 1: Santiago, 1971.
- SILVA C., Enrique. Derecho Administrativo Chileno y comparado. Ed. Jurídica de Chile: Santiago, 1954.
- PESCIO V., Victorio. Manual de Derecho Civil, Tomo III. Ed. Jurídica de Chile: Santiago, 1978.

CAPITULO II

INSTRUMENTOS DE LA COOPERACION
INTERNACIONAL EN CHILE

MARIO WAISSBLUTH S.*

(*) El autor es Gerente de INVERTEC, y ha actuado como consultor de la AGCI en diversas oportunidades.

A. INTRODUCCION

La actividad chilena de cooperación internacional se incrementa significativamente a partir de marzo de 1990, con la creación de la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI). El momento político y económico que se vive en ese período le imprime a esta institución tres sellos fundamentales:

- a) la necesidad de estructurarse como organización con personal, procedimientos, y una incipiente red de contactos nacionales e internacionales;
- b) la urgencia de restablecer las relaciones de cooperación, en particular con el mundo europeo; y
- c) la necesidad de responder a la percepción económica del momento, que anticipaba una grave carencia de recursos financieros para el Gobierno de la Concertación, marcando como prioridad urgente la obtención de recursos blandos, bajo la forma de donación o crédito, en especial provenientes de países de la OECD.

En ese contexto, es perfectamente natural que los instrumentos, modalidades o mecanismos de cooperación utilizados hayan sido más bien tradicionales, y adecuados a los requerimientos que los países donantes determinasen: créditos blandos, donaciones, intercambios, programas de becas, etc. Dada la premura del momento, se hacía necesario recurrir a lo conocido en lugar de introducir innovaciones que pudieran entorpecer la puesta en marcha de proyectos que hacían posible la obtención de recursos financieros. El único mecanismo que podría considerarse como novedoso, en ese momento, fue el establecimiento de líneas de crédito concesional, lo cual proporciona una agilidad mayor que la aprobación de créditos caso a caso.

Transcurridos dieciocho meses, el panorama ha cambiado de manera importante: en el contexto económico, el problema del país parece ser la abundancia de divisas, más que su carencia; en el contexto político interna-

cional, Chile comienza a dejar de ser una novedad, y las donaciones europeas cambian su prioridad hacia países con ingresos per cápita sustancialmente menores. Asimismo, la AGCI ya es una entidad estructurada, con procedimientos, red de contactos e imagen. Incluso se ha generado un flujo, todavía pequeño pero significativo, de peticiones de cooperación horizontal y asistencia técnica chilena a otros países del Tercer Mundo, particularmente en América Latina y, en especial, América Central.

Visto así, surge la necesidad de dar un salto adelante tanto en las políticas como en los procedimientos de la cooperación internacional de Chile. En términos de políticas, se hace necesario proyectar a Chile como un país atractivo para los países de la OECD, de modo que perciban la cooperación con este país como una oportunidad para utilizar esta nueva democracia de economía abierta, estable y creciente, como un pivote de inserción política y económica en América Latina y la cuenca del Pacífico. Simultáneamente, es necesario buscar la forma de proyectar la imagen de que Chile, aún siendo una democracia estable y relativamente próspera, continúa siendo un país con profundas deudas sociales. También comienza a perfilarse con mayor fuerza la necesidad de utilizar la cooperación internacional, no sólo como un mecanismo de obtención de recursos financieros, sino como un instrumento que contribuya a la internacionalización de la economía, la ciencia y la tecnología de Chile, y que refuerce la política y el comercio exterior del país.

En particular, es imprescindible avanzar en el diseño de instrumentos para la "zona gris" de la cooperación, es decir, aquella que se encuentra a medio camino entre la cooperación propiamente tal y el intercambio comercial. Esta tendencia surge cada vez con mayor fuerza en el escenario internacional, y Chile debe reaccionar con rapidez frente a este fenómeno. En otro capítulo de este libro se describen, por ejemplo, los marcos jurídicos de Italia y España, países que han incorporado explícitamente a su política de cooperación el concepto del refuerzo a su comercio exterior.

En este contexto, el propósito de este trabajo es explorar algunas ideas que contribuyan a la generación de instrumentos y mecanismos para la cooperación internacional de Chile, complementarios de los instrumentos existentes, que sirvan para adecuar la AGCI y los otros organismos relacionados con la cooperación a los nuevos escenarios en que se han visto insertos. Para ello, comenzaremos por hacer algunas reflexiones generales sobre el concepto mismo de instrumentos de política, para posteriormente elaborar diversas propuestas de instrumentos innovadores para la cooperación internacional chilena.

B. EL CONCEPTO GENERAL DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA

En términos generales, entenderemos por instrumento de política un conjunto de mecanismos y procedimientos por medio de los cuales una entidad, en este caso el Gobierno de Chile, persigue el logro de sus obje-

tivos, induciendo u obligando a distintos actores a modificar sus conductas y acciones.

Una primera distinción obvia es que, básicamente, existen dos tipos de instrumentos: de fomento y de restricción. Los primeros buscan inducir y convencer, ofreciendo incentivos para la modificación de conductas. Los segundos imponen prohibiciones y castigos para ciertas conductas o acciones. La tendencia mundial imperante, en la dirección de la desregulación estatal, ha sido la de privilegiar ampliamente los primeros, reservando los segundos casi exclusivamente para las transgresiones físicas, ecológicas o morales. En suma, “laissez faire”, hasta el punto en que nuestra libertad no viole los derechos ajenos. Así, se dismantelan por todos lados las restricciones al comercio exterior, al transporte, las comunicaciones, la generación de energía, etc. A manera de ejemplo del uso de instrumentos de fomento, el anterior gobierno de Chile, mezcla de autoritarismo político con neoliberalismo económico, cuando deseó incentivar el crecimiento de los sectores agrícola, minero y forestal chilenos, se olvidó rotundamente del principio de neutralidad del Estado y otorgó subsidios masivos a los empresarios que deseaban incursionar en estos sectores: la ley de riego, la renta presunta, el subsidio a las plantaciones forestales, etc. La cooperación internacional es, en términos generales, un instrumento de fomento más que de restricción, lo cual la convierte en un área de acción acorde con las tendencias mundiales.

Es también interesante distinguir entre instrumentos “explícitos” e instrumentos “implícitos”. Los primeros, como su nombre lo indica, han sido expresamente diseñados para la modificación de alguna conducta. Los segundos, son instrumentos o cambios de contexto que han sido diseñados con otro propósito, pero que inciden fuertemente en el ámbito que nos interesa. Uno de los ejemplos más interesantes en esta materia se deriva de las investigaciones de Francisco Sagasti durante la década de los 70, quien estudió los instrumentos de fomento a la ciencia y la tecnología existentes en diversos países de América Latina, pudiendo constatar que los instrumentos de política económica, comercio exterior e inversión extranjera tenían un efecto mucho más fuerte, positivo o negativo, sobre el desarrollo de la ciencia y la tecnología, que el efecto de los instrumentos explícitamente diseñados para influir sobre este ámbito, como por ejemplo los Consejos de Ciencia y Tecnología o los sistemas de Patentes y Marcas. En el caso de la cooperación internacional de Chile es importante recordar permanentemente que el contexto político, económico y de relaciones internacionales del país, pesa más sobre el flujo de recursos y la actividad de cooperación que cualquier instrumento o procedimiento que la AGCI pudiera establecer. Dicho de otro modo, la cooperación chilena debe utilizar como un referente permanente la inserción política, económica y cultural del país en el medio internacional.

Un tercer concepto general se refiere al ciclo de vida de los instrumentos. Existe a veces la tendencia a generar mecanismos u oficinas gubernamentales con un concepto tácito de perpetuidad, aun cuando el contexto que

llevó a la creación de ese instrumento específico haya variado radicalmente. Cualquier instrumento tiene un ciclo de vida: nace, se desarrolla, se estabiliza, y finalmente se modifica, es substituido o simplemente desaparece. Del mismo modo, en el caso chileno será necesario estar alerta a la necesidad de cambio en el instrumental jurídico, institucional o programático de la cooperación, de modo de adecuarla permanentemente a los cambios de contexto nacionales e internacionales.

El cuarto concepto general se refiere a la necesidad de la evaluación permanente de los instrumentos. Es frecuente observar la creación de instrumentos gubernamentales diseñados para conseguir un objetivo específico, con una total ausencia posterior de evaluación acerca del cumplimiento de estos objetivos. En este ámbito, cualquier instrumento de política gubernamental debe cumplir, en mayor o menor medida, con los siguientes atributos:

- (a) *Agilidad*, de manera de responder a las demandas de sus usuarios en el menor tiempo posible.
- (b) *Eficiencia*, entendida como el logro de los objetivos propuestos con el menor uso posible de recursos (humanos, financieros, etc.)
- (c) *Eficacia*, entendida como el grado en que verdaderamente alcanza el logro de los objetivos propuestos.

Siendo estos los tres atributos básicos, hay algunos complementarios que vale la pena destacar:

- (d) *Automaticidad*, entendida como la necesidad de que las reglas (de fomento o de restricción) se apliquen de la manera más automática posible. En otras palabras, si el usuario cumple con determinados atributos claramente verificables, el instrumento se aplica sin necesidad de que un funcionario o un Comité ejerza su juicio discrecional para la decisión. Lo contrario puede conducir con gran facilidad a prácticas burocráticas o corruptas. Evidentemente, siempre existe un margen de juicio personal en cuanto a la veracidad de determinados atributos. Lo importante es que las organizaciones gubernamentales sanas, por lo general, buscan acercarse lo más posible a la automaticidad.
- (e) *Agresividad en el fomento*. Cuando se trata de instrumentos de fomento, y no de restricción, es importante que los incentivos sean de un tamaño apreciable. Esto significa que no vale la pena montar todo un aparataje gubernamental para otorgar incentivos tan pequeños que no logren verdaderamente alterar las conductas de los usuarios.
- (f) *Transparencia*, entendida como la difusión amplia hacia los usuarios acerca de la existencia del instrumento, y de sus reglas de aplicación. Por ejemplo, encuestas recientes hechas a empresarios en varios países de América Latina muestran cómo la mayoría de ellos simplemente desconocen la existencia de los instrumentos gubernamentales de fomento a la pequeña y mediana industria.

- (g) *Consistencia*, entendida como la complementariedad y armonía con otros instrumentos. Es frecuente observar aparatajes gubernamentales con una plétora de instrumentos confusos o contradictorios para el usuario. Un ejemplo típico son aquellos países con una maraña tan grande de incentivos fiscales para las empresas, que éstas terminan por adoptar sus decisiones olvidándose de la existencia de los incentivos, limitándose a verificar, al fin del año fiscal, cuáles de ellos les permiten rebajar su pago de impuestos.

C. ALGUNAS PROPUESTAS DE INSTRUMENTOS

Realizaremos a continuación un breve recuento de los principales instrumentos de cooperación disponibles hoy en el país. Si bien la mayoría de ellos están ampliamente descritos en el resto de los capítulos de este libro, es pertinente repasarlos en forma sintética antes de proceder a la proposición de nuevas ideas:

INSTRUMENTO	Agencia Responsable
Financiamiento Multilateral. Créditos provenientes principalmente del BID y del Banco Mundial.	Ministerio de Hacienda.
Financiamiento Bilateral Concesional. Créditos gubernamentales blandos, generalmente ligados a compras en el país de origen.	AGCI y MIDEPLAN.
Donaciones de dinero, no reembolsables, provenientes de países industrializados y organismos multilaterales, en particular PNUD.	AGCI
Actividades de cooperación, intercambio y participación en redes con organismos multilaterales, como CYTED-D, UNESCO, OEA, ONUDI, PNUD, Programa Bolívar.	AGCI, CONICYT, CORFO.
Actividades de intercambio de conocimientos y expertos, especialmente en el ámbito científico y tecnológico, con países industrializados.	AGCI, CONICYT.
Cooperación técnica entre países en desarrollo, y donación de asistencia técnica de Chile hacia otros países.	AGCI.
Fomento a la creación de "joint-ventures".	CPI de CORFO.
Fomento a la transferencia de tecnología y otros intercambios con países industrializados.	Fundación Europa-Chile.
Becarios chilenos al exterior.	AGCI, CONICYT.

Cabe hacer notar, en el cuadro anterior, que la mención de la AGCI se refiere también a MIDEPLAN y al Banco Integrado de Proyectos, así como a las demás actividades relacionadas con la aprobación de proyectos de inversión pública.

De los instrumentos mencionados anteriormente, vale la pena destacar algunos de los más recientes, fuera de la propia AGCI, el Centro de Promoción de Inversiones (CPI) de CORFO, la cooperación reembolsable y los instrumentos más tradicionales descritos en otros capítulos de este libro.

En particular, cabe destacar la reciente inauguración de la Fundación Empresarial Comunidad Europea-Chile, entidad creada por el gobierno chileno compartiendo el auspicio, apoyo financiero y asistencia técnica con la CCE. Esta entidad estará dedicada a la promoción de intercambios de información, formación técnica y empresarial, modernización de la pequeña y mediana empresa y, en general, promoción de la colaboración entre empresas chilenas y europeas.

Otra actividad incipiente, pero interesante, es el Programa Simón Bolívar, que el Gobierno de Venezuela y el BID, inspirados en el Programa EUREKA europeo, están diseñando como un instrumento destinado a fomentar la cooperación tecnológica entre empresas de América Latina, con empresas de Estados Unidos y Canadá. Los mecanismos concretos aún no han sido definidos, pero ya existe un importante financiamiento del BID orientado al montaje de esta iniciativa.

El Programa CYTED-D, o V Centenario, promovido y financiado por el gobierno español, ha permitido la formación de redes de intercambio científico y tecnológico en 16 áreas temáticas, entre investigadores de América Latina. Asimismo, el Programa de Innovación CYTED-D ha comenzado a auspiciar actividades similares a las del Programa Bolívar.

Debe notarse, de los ejemplos anteriores, que la cooperación internacional ha ejercido sobre Chile impactos en distintos niveles. El más frecuente y común es en torno a proyectos de cooperación, sean éstos reembolsables o no reembolsables, pero que tienen una duración y un impacto definidos. En otros casos, el impacto ha sido a nivel de programas o fondos, como en el caso de líneas de crédito, o en el programa BID de ciencia y tecnología que agrupará una gran cantidad de proyectos en temas afines. La negociación de la cooperación a través de este tipo de instrumentos es más larga y compleja, pero una vez aprobados los términos generales, son de aplicación mucho más expedita para el usuario final, y por tanto, es lógico privilegiar en términos generales la búsqueda de esta clase de instrumentos.

Otro tipo de impactos se da cuando la cooperación se orienta a la creación de instituciones, como es el caso reciente de la Fundación Empresarial Comunidad Europea-Chile, o como fue en su momento el caso de la Fundación Chile. Este tipo de cooperación, por supuesto, genera impactos de mucho más largo plazo. En otros casos, la cooperación tiene efectos sistémicos, como en el masivo apoyo dado por fundaciones y gobiernos de países industrializados a las ONGs chilenas en el período de la dictadura. El impacto político de largo plazo que tuvo esta cooperación dejará huellas

en la historia del país. Finalmente, está el caso de los impactos cualitativos a nivel de políticas. Por ejemplo, la OEA, UNESCO, ONUDI y el PNUD no tuvieron nunca grandes recursos para la ciencia y la tecnología en América Latina, pero han participado en forma significativa en la generación de políticas en esta materia. Sin ir más lejos, el programa PNUD del IV Ciclo en Chile fue claramente el precursor del programa BID de ciencia y tecnología que está hoy poniéndose en marcha.

Antes de proceder a desarrollar algunas propuestas de instrumentos para la cooperación, es pertinente proporcionar algunas reflexiones acerca de la institucionalidad de esta actividad. Tal como puede observarse en la tabla anterior, en que se describen los instrumentos chilenos, intervienen en la administración de la misma los Ministerios de Hacienda y Planificación, la CORFO, CONICYT, otras instituciones ejecutoras y, por supuesto, el Ministerio de Relaciones Exteriores, que participa en la concertación y firma de los convenios internacionales, y que además administra PROCHILE, el organismo encargado del fomento a las exportaciones. Como puede verse, la institucionalidad es amplia y profusa, lo cual puede prestarse con facilidad para conflictos burocráticos y de competencia institucional. Esta situación, por cierto, es similar a la de otros países, ya que el problema es estructural. La cooperación internacional es casi por definición una actividad intersectorial, que cruza las competencias de las autoridades de política monetaria, programación del gasto público, relaciones exteriores, ciencia y tecnología, promoción de inversiones, comercio exterior, y en última instancia, prácticamente cualquier área de la vida nacional. Nunca podrá localizarse la actividad de cooperación en una sola de estas instituciones, sin entrar en potenciales conflictos de competencia con las otras.

Lo anterior significa que el adecuado diseño de la institucionalidad de la cooperación, y de los canales de comunicación y consulta entre las distintas entidades que tienen injerencia en la misma, constituye un desafío de la máxima importancia para la efectiva administración de esta actividad. Este desafío se hace aún más relevante cuando estamos entrando en una época en que se busca la mayor interrelación entre la cooperación, el comercio exterior y la política económica e internacional de los países.

En el caso chileno, se ha dado un paso al designar en el Consejo de la AGCI a representantes de los Ministerios de Hacienda y Relaciones Exteriores. Sin embargo, siendo este paso positivo, no parece suficiente. En concreto, parecería pertinente diseñar otras instancias formales e informales de participación y consulta con entidades como CORFO y CONICYT, así como la participación de la propia AGCI en instancias relacionadas con el comercio exterior, la inversión extranjera, etc. En particular, la mayor interrelación operativa entre la AGCI, PROCHILE y el CPI de CORFO parece ser de la mayor importancia. Desde otro punto de vista, siendo la AGCI y el CPI de CORFO los "recién llegados" al escenario institucional del Estado chileno, deberán redoblar sus esfuerzos formales e informales de inserción en el aparato gubernamental del país.

Una vez descritos los instrumentos hoy día existentes y el marco institucional en que se desempeñan, describiremos algunas propuestas adicionales sobre esta materia:

1. La AGCI es el conducto formal para los proyectos de cooperación no reembolsable con auspicio gubernamental, programas de becas, cooperación entre países en desarrollo, y participa de manera importante en las actividades de crédito bilateral concesional. En este sentido, cumple funciones que, dentro del marco jurídico chileno, son intransferibles. Sin embargo, parece claro que, a medida que pasa el tiempo, se irá haciendo para la AGCI cada vez menos relevante (o factible) el objetivo de conseguir recursos financieros no concesionales, y más relevante (y factible) el de contribuir a la internacionalización de la ciencia, la tecnología y el aparato productivo de Chile. Esto, en esencia, significa contribuir a interconectar, bajo diversas modalidades, a instituciones y personas de Chile con instituciones y personas del exterior.

También significa conceptualizar la AGCI como un nodo importante dentro de una red de contactos formales e informales, que ella misma debe contribuir a tejer, hacia adentro y hacia afuera del país. Por ejemplo:

- a) Reuniones anuales con los agregados de PROCHILE en el exterior, y con los agregados comerciales de las embajadas radicadas en Chile, con el objeto de identificar instancias o proyectos para la “zona gris” de la cooperación.
- b) Instancias de capacitación y coordinación con las contrapartes u oficinas de cooperación en ministerios, universidades, etc., y establecimiento de consejos consultivos por sectores de la economía o de instituciones (privadas, universitarias, etc.). En términos generales, este tipo de instancias puede servir no sólo para mejorar el contacto y el diálogo con los usuarios de la cooperación, sino también para incorporar a estos actores al proceso de formulación de políticas sobre ella.
- c) Bases de datos y contactos periódicos con chilenos radicados en el exterior, que constituyan una fuente significativa para la información científica, tecnológica y comercial del país.
- d) Sistemas de alerta tecnológica y de mercado, en coordinación con PROCHILE, que permitan acceso rápido a información internacional significativa en el ámbito agrícola, forestal, minero, pesquero, financiero, etc.
- e) Establecimiento de una instancia de fomento a la cooperación internacional para universidades, que dé a las mismas capacitación e información sistemática sobre oportunidades en esta materia. Cabe hacer notar que una instancia análoga a ésta funciona hoy en Brasil con buenos resultados.
- f) Boletines sobre la cooperación internacional chilena, para hacer circular dentro del país y otros fuera del país. En el primer caso, se procuraría la difusión amplia de las oportunidades de cooperación provenientes del

extranjero, de manera de aumentar la transparencia del instrumento. En el segundo caso, estos boletines se pueden distribuir a embajadas chilenas, organismos de contraparte, y chilenos radicados en el exterior, para divulgar las oportunidades de cooperación disponibles en Chile.

Cabe hacer notar que, al concebirse la AGCI como nodo de una red (y no como un conducto único de cooperación), su papel no sólo sería el de tramitar y procesar proyectos formales de cooperación, sino también constituirse en un ente facilitador de contactos para acciones de cooperación que no pasarían necesariamente por un trámite formal de la Agencia. Por otro lado, al mantener esta filosofía de red, vinculando los proyectos de cooperación con otras instancias de la política exterior, la política de inversiones extranjeras, de endeudamiento, de regionalización, educativa, etc., se estarían dando grandes pasos para lograr el principal objetivo de la AGCI durante este período, que consiste en legitimar la cooperación internacional chilena tanto fuera como dentro del país, y encontrar su inserción óptima dentro del aparato público chileno.

2. Ante el evidente riesgo de la disminución del flujo de cooperación no reembolsable proveniente de países de la OECD, parecería importante establecer instancias formales de evaluación y seguimiento de proyectos en ejecución y terminados. Esto permitiría no sólo detectar atrasos o cambios significativos en los proyectos, sino también identificar proyectos con resultados particularmente exitosos, que puedan utilizarse como modelos, difundirse, y proporcionar prestigio a las instancias donadoras. Es indudable que los países que donan lo hacen para reforzar su política exterior, y la AGCI debiera hacer todo lo posible por facilitarles esta tarea dándole legitimidad y prestigio a sus donaciones exitosas, de modo que la cooperación no reembolsable con Chile continúe siendo atractiva para ellos.

3. Otro mecanismo que pudiera utilizarse para continuar proporcionando atractivos a la cooperación no reembolsable es su vinculación con proyectos de cooperación económica o con créditos. A manera de ejemplo, supongamos que se establece una inversión europea importante, en el sector forestal, en una zona del sur del país. Supongamos, asimismo, que en esta zona hay problemas serios en materia de ecología, salud, vivienda, educación primaria, o de educación universitaria en los temas de interés para esta empresa extranjera. En un caso así pudiera pensarse en un Programa Regional Integrado de Inversión y Cooperación.

En este esquema se propondría al país del cual se originan las inversiones, que canalizara su cooperación no reembolsable a un fondo coadministrado por representantes de dicho país, de la(s) empresa(s) inversionista(s), de la AGCI, y de las autoridades regionales, para mejorar las condiciones sociales, educativas y de infraestructura en la región circundante a la inversión extranjera. De esta manera se lograría: a) que la cooperación no reembolsable favorezca directamente los intereses de empresas del país de origen, lo cual aumentaría su atractivo para los donantes, b) canalizar cooperación

a regiones, c) continuar canalizando cooperación a sectores sociales postergados, d) crear un esquema que aumente el atractivo de Chile para inversionistas extranjeros, y e) crear un esquema expedito para la asignación de recursos. Por supuesto, la funcionalidad de este esquema requeriría una colaboración estrecha entre la AGCI, el CPI de CORFO, y el Comité de Inversiones Extranjeras.

4. En líneas análogas al planteamiento del punto anterior, cabe hacer el comentario de que, en última instancia, la calidad de la cooperación chilena (donadora o receptora) va a ser tan alta o tan baja como la calidad de la actividad nacional correspondiente. En otras palabras, si una actividad o institución nacional es deficiente o mal organizada, es difícil pensar que su actividad de cooperación vaya a ser mejor, o que la cooperación pueda paliar en forma significativa las deficiencias organizativas de la actividad nacional.

A partir de este razonamiento sería conveniente, en muchos casos, escoger como actores chilenos de la cooperación, aquellos que hayan pasado por un filtro selectivo nacional de alguna importancia, como por ejemplo un proyecto FONDECYT, FONDEF, FONTEC, FOSIS; un crédito bancario, un gran proyecto de inversión o una inversión extranjera aprobada, un préstamo BID para una obra de infraestructura, etc. En particular, cabe hacer notar que un esfuerzo sistemático y activo por proveer de cooperación internacional (tanto receptora como donadora) a proyectos financiados por préstamos del BID no sólo enriquecería los proyectos, sino que también sería algo muy atractivo para el propio Banco.

La aplicación de criterios de esta naturaleza permitiría:

- a) mejorar la probabilidad de que los proyectos de cooperación cuenten con una contraparte nacional sólida;
- b) aliviar las labores de evaluación y selección de proyectos en la propia AGCI, así como posibles conflictos con autoridades sectoriales;
- c) asegurar que la cooperación se canalice hacia áreas de prioridad nacional, y
- d) mejorar los términos de la negociación de cooperación.

Estos argumentos admiten, por supuesto, un razonamiento contrario: si hay proyectos que cuentan con un apoyo nacional importante ya no necesitan de la cooperación internacional, la cual debe ser canalizada a los sectores más postergados.

En parte esto puede ser cierto. Sin embargo, es importante distinguir dentro de nuestros objetivos de cooperación, dos bien precisos y diferentes: el primero, contribuir a la internacionalización de la ciencia, la tecnología y el desarrollo productivo de Chile. El segundo, canalizar recursos no reembolsables a sectores postergados. En el primer caso, la propuesta aquí planteada se puede aplicar en forma más cristalina. Si ya hay, por ejemplo, un crédito del BID de importante envergadura para financiar proyectos

tecnológicos y de infraestructura científica en áreas pertinentes, parecería más lógico canalizar los esfuerzos de la AGCI a reforzar esos proyectos (que ya han pasado por filtros claros de evaluación en FONDECYT, FONDEF o FONTEC) en su componente internacional, más que a generar nuevos proyectos de infraestructura científica. Por cierto, esto vendría a complementar una idea que está cobrando cada vez mayor fuerza en América Latina, que consiste en canalizar una fracción de los créditos del BID de ciencia y tecnología que se están otorgando a varios países en América Latina para financiar actividades de cooperación horizontal.

En el segundo caso el de canalización de recursos a sectores postergados, estos planteamientos no se aplicarían de manera tan clara. Sin embargo, en estos proyectos es a lo menos fundamental garantizar que la contraparte chilena receptora de la ayuda financiera o de asistencia técnica cuente con capacidad adecuada de conducción y supervisión del proyecto.

5. Otro ámbito que resulta de interés evidente, tanto para donantes como receptores de cooperación internacional, es el aumento de la participación del sector privado en las actividades de cooperación. Esta es una tendencia que los países industrializados exhiben de una manera cada vez más marcada, y frente a la cual también es necesario reaccionar. En forma adicional a los esquemas sugeridos más arriba, pudiera considerarse la adaptación a la realidad chilena de una reciente experiencia mexicana: con recursos del PNUD y la OEA se formó en la agencia mexicana de cooperación un fondo destinado a traer expertos internacionales de corto plazo para pequeñas y medianas empresas, las cuales se han visto beneficiadas porque han podido localizar expertos en diversos países en temas muy específicos de carácter técnico, en áreas de conocimiento no disponibles en el país, y por las facilidades de pago que la agencia les ha brindado. Adicionalmente, en varios casos estos recursos han permitido a las empresas estudiar mercados de exportación e iniciar contactos que han facilitado la internacionalización de sus operaciones.

En el caso chileno pudiera perfectamente considerarse la posibilidad de utilizar recursos bilaterales, o de la Comunidad Económica Europea, para traer de manera rápida y expedita este tipo de expertos, constituyendo así un fondo rotatorio que permitiría operar de manera ágil y eficiente con el sector privado. Cabe hacer notar que un instrumento de este tipo, aunque muy atractivo y de interesantes posibilidades de ramificación, es de despegue lento, y requiere de su promoción activa en el sector privado con personal que maneje adecuadamente el diálogo con los empresarios. Asimismo, cabe hacer notar que un esquema de este tipo sería perfectamente complementario con actividades del CPI y del FONTEC de la CORFO, por lo que sería necesario diseñar el instrumento con participación de estas entidades.

Por cierto, esta no es la única modalidad para incorporar al sector privado. En la medida en que la actividad de cooperación horizontal de Chile comience a desarrollarse más y a interconectarse con las actividades de comercio exterior del país, el sector privado adquirirá en forma natural

un interés y una participación mayor en estas actividades. Para todos estos fines sería particularmente conveniente establecer mecanismos regulares de consulta e información con representantes del sector privado, que ayuden a orientar las políticas y procedimientos en este ámbito.

6. Finalmente, cabe mencionar la urgente necesidad de diseñar instrumentos adecuados para fortalecer la cooperación horizontal de Chile, y su donación de asistencia técnica y oportunidades de capacitación a otros países del Tercer Mundo, en particular de América Latina y el Caribe.

Si bien *a priori* pudiera considerarse que la donación de cooperación no es algo muy apropiado para un país de recursos escasos, la reducida experiencia internacional existente indica que esta actividad es altamente beneficiosa, tanto en términos de política internacional como también de comercio exterior. Así, destaca el esfuerzo reciente pero sistemático de México para donar cooperación y asistencia técnica a Centroamérica, y la larga trayectoria de Brasil en términos de donación de cooperación a África, que en último término se tradujo en que hoy día Brasil es el mayor exportador mundial de bienes y servicios a esa región. Por otro lado, cabe hacer notar que, si la estrategia de Chile se basa en parte en dar a países europeos una oportunidad de expandir su esfera de influencia a otros países de la región, es altamente probable que ellos estén dispuestos a dar recursos para apoyar la cooperación horizontal de Chile.

En este terreno, la AGCI ya ha dado pasos importantes mediante el establecimiento de políticas y organización para enfrentar el tema, como de la elaboración de estudios acerca del potencial de Chile para ofertar asistencia técnica en términos competitivos.

En adición a los mecanismos actualmente existentes, es posible visualizar actividades tales como:

- a) Asistencia de estudiantes latinoamericanos a programas de “injob training”, cursos de capacitación, pre y post grado en Chile. Sería incluso interesante considerar la posibilidad de un sistema pequeño pero altamente prestigioso de “Becas República de Chile”, que las embajadas chilenas en América Latina pudieran otorgar anualmente. En el pasado, Chile tuvo una tradición como centro educativo para otros países de América Latina, tradición que sería importante rescatar por razones culturales, de política internacional y de comercio exterior.
- b) Creación de un fondo para otorgar asistencia técnica a organizaciones públicas y privadas en otros países, en términos más atractivos que los ofrecidos convencionalmente en los convenios de cooperación horizontal (de una manera similar a las actividades de México en Centroamérica). Dado el interés de países europeos por utilizar a Chile como una plataforma para el mercado latinoamericano, sería mutuamente beneficioso diseñar este fondo con su concurso.
- c) Dedicación sistemática de un pequeño porcentaje del crédito BID de ciencia y tecnología a actividades de cooperación horizontal. Este punto

ya se mencionó anteriormente, pero conviene enfatizar su importancia. Las actividades del BID en materia de ciencia y tecnología en América Latina, con préstamos en el orden de cientos de millones de dólares a diversos países de la región, constituyen con mucho el más importante apoyo a esta actividad en las últimas décadas, superando con creces el impacto cuantitativo de cualquier otro organismo multilateral. Hasta ahora, estos proyectos se han concebido estrictamente en ámbitos nacionales. Sin embargo, por el volumen de recursos involucrados, la aplicación de parte de estos programas al fomento de la cooperación horizontal representaría sin duda el salto más drástico que se pudiera dar en América Latina en esta materia.

D. CONCLUSIONES

En este trabajo se ha considerado el cambio de contexto que ha enfrentado la cooperación internacional de Chile en los últimos 18 meses, y a partir del mismo se han propuesto instrumentos en seis ámbitos diferentes:

- a) La reconceptualización de la AGCI, para agregarle a su función inicial de captadora de recursos financieros y de conducto formal de trámite de proyectos, su operación como un nodo dinámico de una red dedicada a fomentar la internacionalización de la ciencia, la tecnología y el sector productivo chileno.
- b) El aprovechamiento de los proyectos exitosos de cooperación, como una palanca para continuar mostrando el atractivo de Chile como país receptor de recursos.
- c) La articulación de los proyectos de cooperación no reembolsable con proyectos de cooperación económica, para hacer más atractivos ambos tipos de proyectos.
- d) La utilización de instancias nacionales de evaluación de proyectos en distintos ámbitos como criterio de elegibilidad para participar en proyectos de cooperación, asegurando así la calidad de los proyectos, su inserción en las prioridades nacionales y la articulación de la AGCI con el resto del sector público.
- e) El aumento de la participación del sector productivo en los canales de cooperación receptora y donante de Chile, a través de Programas Integrados de Cooperación e Inversión, asistencia técnica de expertos internacionales a pequeñas y medianas industrias, y su participación mayor en diversas instancias consultivas.
- f) El fortalecimiento de la actividad de cooperación horizontal chilena, dedicando recursos expresamente a este fin con el propósito de reforzar la política internacional y el comercio exterior de Chile.

Estas propuestas, por cierto, están formuladas aquí a un nivel muy preliminar, y su implementación pasará por una evaluación mucho más acuciosa de su factibilidad. Sin embargo, cualesquiera sean los instrumentos que finalmente se incorporen al arsenal actualmente disponible, es casi

seguro que ellos deberán insertarse dentro de un marco de estrategias generales tales como:

- a) Una mayor interrelación de las distintas entidades gubernamentales que tienen que ver con el tema de la cooperación en Chile.
- b) El incremento en las actividades de difusión interna y externa de las actividades chilenas de cooperación, y el establecimiento de instancias de consulta sectorial e institucional con sus usuarios.
- c) Un aumento en las actividades de cooperación enfocadas hacia la “zona gris” que va entre lo no reembolsable y el intercambio comercial.
- d) La negociación de grandes programas, fondos, o proyectos institucionales que tengan un impacto más duradero en el desarrollo del país.
- e) El diseño de mecanismos novedosos que continúen mostrando a Chile como un país atractivo para la cooperación.
- f) El incremento de las actividades en que Chile dona cooperación y asistencia técnica a países hermanos.

CAPITULO III

LA COOPERACION INTERNACIONAL Y LA PROMOCION DE LA INVERSION PRIVADA EXTRANJERA: UN NUEVO DESAFIO PARA CHILE

FELIPE TOMIC E. (*)

FRANCISCO TOMIC E. (**)

(*) El coautor es miembro del Directorio de la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI), en representación del Presidente de la República, y consocio de NORDIC Consultores.

(**) El coautor es consocio del NORDIC Consultores.

LA COOPERACION INTERNACIONAL Y LA PROMOCION DE LA INVERSION EXTRANJERA: UN NUEVO DESAFIO PARA CHILE

A. UN NUEVO ENFASIS EN LA COOPERACION INTERNACIONAL

La cooperación internacional, como un componente esencial de las relaciones políticas y económicas entre países, ha sufrido diversas transformaciones en sus objetivos, instrumentos e instituciones desde el montaje del Plan Marshall norteamericano para la reconstrucción de la Europa devastada por la Segunda Guerra Mundial.

Esta evolución histórica de la cooperación ha estado íntimamente ligada, en el caso de los países del Tercer Mundo, a los esfuerzos desarrollados por los países donantes, primero por entender las causales del subdesarrollo y segundo para diseñar los modelos económicos, sociales, institucionales, políticos y hasta culturales de una sociedad moderna.

Chile fue un protagonista estelar de la cooperación internacional norteamericana en los años 50 y 60, observándose un despliegue de recursos impresionante que cubría desde la asistencia económica hasta la transferencia de modelos de desarrollo a través de acuerdos entre universidades e institutos de investigación chilenos y norteamericanos. La evaluación final de esa larga experiencia de cooperación ha sido motivo de numerosas publicaciones y aún no hay una conclusión definitiva al respecto.

Lo interesante es que Chile, en los años 90, vuelve a estar ubicado en forma privilegiada para captar recursos de la cooperación internacional en cuanto país, luego de una interrupción de 17 años en los cuales la cooperación obvió, por razones políticas, las vías oficiales y se canalizó a través de los Organismos No Gubernamentales (ONGs). Sólo que ahora, los recursos de la cooperación provienen de Europa mucho más que de EE.UU. y van dirigiéndose progresivamente hacia la promoción de las relaciones

comerciales y de la inversión entre los agentes privados más que hacia lo que, genéricamente, se llama "ayuda para el desarrollo". No es que la cooperación internacional en etapas anteriores haya estado ajena a la apertura de mercados y oportunidades de inversión pública y privada, en los países receptores del Tercer Mundo. La diferencia principal es que en ese entonces la cooperación bilateral se enmarcaba dentro de un contexto mucho más asimétrico y vertical (o de dominación). Los actores principales de la cooperación eran los gobiernos y la formulación de los programas de ayuda oficial se basaba sobre prioridades y objetivos de orden político y social. También económico, pero como una forma de garantizar objetivos estratégicos del país donante (garantizar el abastecimiento de materias primas).

Hoy, la cooperación internacional en el ámbito de la promoción de las relaciones comerciales y de inversión ha tomado un giro distinto. Si bien los acuerdos marco siguen siendo suscritos y sancionados por los gobiernos donante y receptor con criterios humanitarios, políticos y estratégicos en general, se ha abierto un espacio que responde más bien a las necesidades de un mundo cada vez menos ideologizado, más integrado económicamente, más homogéneo en cuanto a los modelos de sociedad propuestos y en donde los sectores privados comienzan a ser actores principales en sus respectivas sociedades.

Una consecuencia de lo anterior es que los empresarios de los países desarrollados están adquiriendo un peso cada vez mayor sobre la forma y el fondo de los programas de cooperación que sus gobiernos estructuran.

El objetivo de este texto es centrarse en este aspecto particular de la cooperación internacional entre Chile y Europa, examinando sus mecanismos y potencialidades.

B. POR QUE NOS INTERESAMOS PARTICULARMENTE EN EUROPA

Las profundas transformaciones en el ámbito económico y político por las que la Comunidad Económica Europea (CEE) ha atravesado desde su fundación en 1957 son determinantes para entender el potencial, también económico y político, que la Comunidad representa para el mundo en desarrollo y para Chile en especial.

En términos económicos, los países comunitarios se han fijado como meta culminante de su exitoso proceso de integración regional la creación de un Mercado Común Europeo donde las personas, los bienes, los servicios y el capital circulen libremente. Pero este mercado común no nace de un voluntarismo regionalista europeo. Su razón de ser nace de los desafíos económicos concretos que la CEE ha tenido que enfrentar, particularmente en los años 80, que demostraron que la Comunidad de los 12 estaba mal preparada para asumirlos exitosamente.

Tres elementos aparecen como detonantes claves de la decisión tomada en 1986 de firmar el Acta Unica Europea (AUE) y anteriormente, en 1985, de crear el Mercado Común Europeo (MCE) (1):

a) La lenta recuperación de la Comunidad luego de las dos crisis del petróleo en 1973-74 y 78-79.

Las serias dificultades enfrentadas por los países comunitarios para estabilizar y reactivar sus economías dejaron en evidencia que había algunos obstáculos económicos de carácter estructural que, en primer lugar, los hacía extremadamente vulnerables a **shocks** externos de esta naturaleza y, en segundo lugar, que les impedían recuperarse satisfactoriamente una vez superados éstos.

b) La pérdida de competitividad internacional, traducida en que las empresas europeas quedaran cada vez más atrás en relación a sus competidoras de EE.UU., Japón y del Sudeste Asiático, evidenció no sólo cierto retraso tecnológico europeo, sino que también puso una señal de alerta en temas como la productividad, la calificación de mano de obra, el desempleo, la exclusión de las empresas europeas de los mercados de crecimiento más dinámicos y lucrativos, etc.

c) Un sistema político y una institucionalidad altamente rígidos e ineficientes. En esencia, el análisis de este ítem llevó a los países de la Comunidad a establecer que el costo de no crear una Europa sin fronteras en lo económico, social, científico y tecnológico, medio ambiental, etc., con una institucionalidad renovada y adecuada a esta realidad, era significativamente superior a las dificultades que habría que superar para lograr la concreción del Mercado Común y llevar a buen término los objetivos del Acta Unica Europea.

En términos políticos, Europa, es decir la CEE más los países de la AELI –Suiza, Austria, Suecia, Noruega, Finlandia e Islandia–, y los de Europa Oriental, están atravesando por una etapa de transformaciones políticas y económicas de una trascendencia vital para el mundo entero.

El rol que la CEE está jugando en ese proceso es gravitante y, en consecuencia, también en el plano político la Comunidad de los 12 (a los cuales no es de excluir que se sumen los que actualmente están en la AELI) está adquiriendo una importancia internacional cada vez mayor.

Ya lo expuesto en los párrafos anteriores es razón suficiente para que América Latina, y Chile en particular, se vean estimulados a diseñar una estrategia de interacción económica, comercial, financiera y política mucho más estrecha y eficaz que la articulada hasta hoy y que se refleja, como veremos a continuación, en niveles de intercambio comercial, de inversión y cooperación muy pobres.

Si a lo anterior agregamos el hecho de que Chile ha superado el aislamiento político internacional a que lo tenía sujeto el prolongado régimen

¹ Fuente: Europa 92 y la Economía Latinoamericana, Miguel Izam, Revista de la CEPAL N° 43, abril de 1991. Para un análisis más en detalle de las relaciones económicas entre América Latina y CEE a partir de 1992 ver documento del mismo autor "Europa 1992 y sus Consecuencias Económicas para América Latina", Div. de Comercio Intern. y Desarrollo, 13 de septiembre de 1990.

autoritario, reencontrándose con una Europa profundamente democrática y comprometida con el esquema político y económico de nuestra nación, entonces es evidente que se nos abren nuevas posibilidades que exigen poner al día nuestra agenda de trabajo con la Comunidad.

Desde el punto de vista de la cooperación internacional y la promoción de la inversión privada europea en Chile, veamos cuál es la fundamentación que avala nuestra aseveración precedente.

1. RAZONES ECONÓMICO-COMERCIALES

En 1992/93 la Comunidad Económica Europea se constituirá, formalmente, en el mayor mercado del mundo con 324 millones de habitantes, un Producto Geográfico Bruto de casi US\$ 5 billones (5 millones de millones), con una participación del 20.7% de las exportaciones mundiales (comparado al 13.3% de EE.UU. y el 12.1% de Japón) y el 19.7% de las importaciones mundiales (frente al 20.3% de EE.UU. y el 7.5% de Japón). A lo anterior, habría que agregarle la negociación de un Espacio Económico Europeo con Austria, Finlandia, Islandia, Noruega, Suiza y Suecia. (2)

Lo paradójico es que, a pesar de que la Comunidad Europea es el principal comprador de bienes y servicios latinoamericanos y el segundo proveedor de nuestra región, si uno analiza los volúmenes de intercambio comercial de la Comunidad con el resto del mundo, América Latina representaba, en 1987, apenas el 5.7% del total de las importaciones comunitarias y el 4% del total de sus exportaciones. En términos de prioridad comercial, América Latina venía en octavo lugar después de los países de la Alianza Europea de Libre Comercio, EE.UU., Japón, países mediterráneos, OPEP, COMECON y Europa del Este. (3)

Adicionalmente, durante los ochenta —la “década perdida” para el desarrollo latinoamericano— América Latina experimentó un fuerte retroceso en sus relaciones comerciales con los países comunitarios. A modo de ejemplo, las exportaciones latinoamericanas hacia la Comunidad experimentaron una pronunciada caída a partir de 1980, recuperando volúmenes comparables recién ocho años después, en 1988.

Sin embargo, incluso esta recuperación en los flujos de comercio exterior entre nuestra región y la Comunidad se caracterizan por ser mucho menor al incremento, en igual período, de los flujos de comercio exterior de la CEE con otros países en vías de desarrollo y de las exportaciones e importaciones de América Latina hacia EE.UU. y Japón.

Lo que significa, en definitiva, que la importancia relativa de América Latina hacia la CEE y viceversa ha decaído progresivamente en el ámbito

² Se excluye el comercio intracomunitario. Fuente: América Economía, “Misión Euronegocios”, Número Especial, diciembre de 1990.

³ Fuente: EUROSTAT en “La Comunidad Europea y América Latina”, Comisión de las Comunidades Europeas, Santiago.

comercial, a pesar de que los volúmenes de comercio entre la Comunidad y otros países en vías de desarrollo, particularmente aquellos de industrialización reciente de Asia, ha crecido sustancialmente en productos que Latinoamérica exportaba y aún exporta a la CEE. (4)

Sin entrar a analizar las causas coyunturales o estructurales de lo anterior, cabe, eso sí, destacar que América Latina está perdiendo terreno en forma constante y progresiva en el ámbito comercial con la CEE frente a otros países en vías de desarrollo, a pesar de que la CEE es hoy, y será aún más mañana, la principal y más dinámica potencia económica y política mundial.

Chile no está ajeno al fenómeno anterior, aunque se encuentra en mejor pie que el promedio latinoamericano. En el plano comercial, en 1987 el 34% del total de las exportaciones chilenas iban a la CEE y el 24% de las importaciones chilenas provenían de la Comunidad. De los países miembros de la ALADI en ese año, Chile era el que exportaba más (como porcentaje del total de sus exportaciones) hacia la Comunidad después de Paraguay (35% del total de sus exportaciones) y era el quinto mayor importador de la CEE (como porcentaje del total de sus importaciones) después de Argentina, Perú, Venezuela y Ecuador. El 59% de las exportaciones chilenas a la CEE estaban concentradas en tres productos de exportación. (5)

En el ámbito de la inversión extranjera directa, las cifras reflejan que en 1982 la inversión directa acumulada proveniente de la CEE ascendía a US\$ 554 millones (27.8% del total), mientras que aquella proveniente de EE.UU. alcanzaba los US\$ 973 millones (48.8% del total), la de Japón llegaba a US\$ 45 millones (2.3% del total) y la de "otros" a US\$ 422 millones (21.2% del total).

En 1988 el monto de la inversión directa acumulada en Chile originada en los países de la CEE alcanzó los US\$ 756 millones (18.4% del total), la originada en EE.UU. llegó a los US\$ 2.027 millones (49.3%), la de origen japonés a US\$ 95 millones (2.3%) y la correspondiente a "otros" a US\$ 1.231 millones (30% del total).

Asumiendo que los montos de las inversiones cuyos orígenes están "disfrazados"—colocadas vía diversos *paraísos* fiscales—se reparten igualmente entre la CEE, EE.UU. y Japón, comprobamos que en materia de inversión extranjera la CEE es el único de los grandes inversionistas que vio decaer su proporción de la inversión directa acumulada en Chile en 1988 con respecto a 1982. (6)

2. EL PRINCIPAL CONTRIBUYENTE DE COOPERACIÓN

Un segundo argumento es que la Comunidad Europea y sus Estados miembros son, además, la principal fuente mundial de ayuda pública al

⁴ Ver Miguel Izam, "Europa 1992 y sus consecuencias económicas para América Latina" pp. 40 y 43.

⁵ IZAM, Miguel, op. cit., p. 46.

⁶ IZAM, Miguel, op. cit., cuadro 10, p. 54.

desarrollo. Ya en 1988, de cada 100 dólares de ayuda que recibía el Tercer Mundo, más de 30 procedían de la CEE, tanto como ayuda comunitaria propiamente tal cuanto bajo la modalidad de ayuda bilateral o de contribuciones a fondos multilaterales. (7)

En 1980/81 la Europa de los 12 representó, por primera vez, la principal fuente de ayuda pública del mundo. En 1985/86 ésta ascendió a US\$ 11.700 millones (a precios y tipo de cambio de 1985). Estados Unidos ocupó la segunda posición aportando un 20% menos, aun cuando su capacidad contributiva medida por el PNB por habitante era superior al de la Comunidad en un 60%.

La cooperación europea como porcentaje del Producto Nacional Bruto ha sido, desde mediados de la década de los setenta, mayor que la de Estados Unidos y Japón. En 1975/76 representó un 0.45%, subiendo a 0.51% en 1985/86. En Estados Unidos, en cambio, bajó del 0.26% al 0.23% en igual período, y en Japón subió del 0.22% al 0.29%.

Visto desde otro ángulo, la ayuda pública al desarrollo representa un cargo del presupuesto del Estado. En Estados Unidos los créditos para la ayuda ascendieron en 1988 al 1% de los gastos presupuestarios. En Japón llegaron al 1.2% mientras que en Europa hay países como Dinamarca y República Federal de Alemania con un 2.6%, Holanda con un 2.7% y Francia con 3.3%. (8)

Para completar la información anterior, veamos ahora las cifras desglosadas geográficamente en las distintas regiones del Tercer Mundo. En 1986, la ayuda para el desarrollo (APD) neta, excluidas las contribuciones hechas por los organismos multilaterales como el Banco Mundial, BID y otros, se desglosó de la siguiente manera:

CUADRO 1
APD Neta por Beneficiarios

	CEE	EE.UU.	Japón	Otros	OPEP	CAEM
Europa	44.9%	31.2%	16.0%	1.7%	6.2%	—
Africa	52.0%	20.1%	5.4%	13.0%	6.6%	2.5%
América	34.5%	28.8%	6.9%	5.9%	0.9%	23.0%
Asia	13.7%	18.8%	16.5%	6.0%	20.3%	24.5%
Oceanía	42.6%	20.8%	4.9%	29.0%	—	—

Nota: Europa : Esencialmente Turquía
 Africa : Africa Septentrional y Africa Subsahariana
 América : del Sur, Central, el Caribe y México
 Asia : Incluido Oriente Medio

Fuente: Europa Información, "Ayuda Pública al Desarrollo de la Comunidad Europea y de sus Estados Miembros", Nº 57, mayo 1988. Publicación de la Comisión de las Comunidades Europeas.

⁷ "Europa Información, Ayuda Pública al Desarrollo", Nº 57, mayo, 1988.

⁸ Op. cit., p. 4.

En el caso específico de América del Sur, ella recibía en 1988 el 2.9% de la ayuda bilateral mundial; el 4.8% de la ayuda europea, la cual representó a su vez, el 53.3% de la ayuda recibida. La APD de EE.UU. representó el 20.3% del total y la japonesa el 15.6%.

Lo que las cifras anteriores reflejan es, en primer lugar, que la cooperación internacional juega un rol preponderante en sus relaciones económicas y políticas con el resto del mundo. La presencia europea mediante la cooperación es mucho mayor en todo el mundo, salvo en Asia, que la norteamericana o japonesa, sus más cercanas competidoras.

Una de las inquietudes principales de la Comunidad es convertir sus recursos de la cooperación en un instrumento de consolidación de su propio mercado único a través de un apoyo decidido a las pequeñas y medianas empresas comunitarias. Su tamaño, dinamismo, agilidad y capacidad de absorción tecnológica característico de las PYME las hacen particularmente bien dotadas para adecuarse a las nuevas condiciones de mercado, para crear nuevos puestos de trabajo y para "renovar el tejido industrial europeo". (9) Este elemento novedoso surge de los propios desafíos que la CEE enfrentará a partir de 1992/93 y que implican transformaciones de fondo en la manera en que ella enfrentaba su desarrollo hasta ahora.

La combinación de fuerzas económico-comerciales y de cooperación que representará la CEE a partir de 1993, ofrece suficientes elementos como para entender por qué se proyecta como la futura primera potencia económica y política en el mundo. Chile, dada su coyuntura económica y política actual y su estrecha relación histórica con Europa, está en óptimas condiciones para adelantarse a establecer relaciones políticas y económicas en general, pero de cooperación en particular, que vayan más allá de los esquemas tradicionales en que ella se ha venido estructurando en el pasado.

La cooperación internacional como mecanismo de promoción de la inversión privada de las pequeñas y medianas empresas europeas en Chile, de creación de *joint ventures*, de apertura de mercados a ambos lados del océano, de transferencia tecnológica y de incremento de los flujos de capital y de comercio con Europa, es una opción que se le abre a Chile hoy y que exige la atención preferencial de las instituciones públicas chilenas responsables de la cooperación internacional y de la inversión.

C. COOPERACION INTERNACIONAL E INVERSION PRIVADA EXTRANJERA

Hasta hace poco no era común asociar a la cooperación internacional con la promoción de la inversión privada extranjera. Sin embargo, como ya hemos argumentado, la cooperación internacional es, sin duda, un vehículo que los países desarrollados utilizan para promover la inversión de sus empresas en el exterior.

⁹ Vid. Documentos Europeos, "La Comunidad y la cooperación con la PYME: Hacia una política comunitaria", CEE, junio/julio de 1988.

De esta manera los estados de los países industrializados buscan hacer una contribución directa y bien articulada al fortalecimiento de sus propios sectores privados en el contexto de una economía mundial cada vez más integrada y competitiva.

En muchos casos esta mayor integración ha significado una pérdida progresiva de competitividad de empresas e industrias europeas, producto de estructuras de costos demasiado elevadas u obsolescencia tecnológica. En otras instancias, las nuevas exigencias del mercado hacen conveniente e interesante buscar asociaciones con empresas extranjeras con el propósito de establecer nuevas plataformas de producción y exportación aunando ventajas comparativas complementarias.

A la pequeña y mediana empresa europea, que representa más del 95% de las firmas de la Comunidad y asegura más de 2/3 del empleo europeo, a diferencia de las grandes multinacionales, le resulta más difícil establecerse en otro país, particularmente si se trata de aquellos en vías de desarrollo. Lo anterior, producto tanto de la falta de práctica en esta materia como del alto riesgo que representa asumir la totalidad de los costos y riesgos de la eventual inversión.

Como resultado de esta realidad objetiva, los gobiernos europeos han puesto en pie una verdadera batería de instituciones e instrumentos de promoción de inversiones en el exterior, favoreciendo en especial la creación de **joint ventures**.

A las instituciones públicas o semipúblicas creadas para promover estos flujos de inversión, se suman aquellas de carácter multilateral como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comunidad Económica Europea.

Los instrumentos de promoción de inversiones que todas estas instituciones ofrecen en favor de la materialización de **joint ventures** privadas son altamente atractivos. Como veremos más adelante, ellos incluyen la cobertura de los gastos de pasaje y estadía de misiones empresariales exploratorias, el financiamiento íntegro de los estudios de factibilidad de proyectos específicos, participación en el capital social de la **joint ventures**, y la oferta de garantías para cubrir préstamos de otros fondos.

Chile y su sector privado gozan de ventajas comparativas importantes para captar estos recursos en comparación a otros países del mundo en vías de desarrollo. El dinamismo de nuestro sector productivo, el auspicioso proceso de transición hacia la democracia y la clara decisión de las autoridades de mantener la estabilidad en las reglas del juego económico, se traducen en que Chile es un país de gran atractivo no sólo para las grandes inversiones en sectores tradicionales como la minería, la pesca y lo forestal, sino que lo es también para los inversionistas extranjeros de menor tamaño y que buscan preferentemente invertir, por ejemplo, en el sector industrial exportador. De esta forma, estos flujos de inversión contribuirían, también, a la modernización del sector industrial chileno y a su plena incorporación al mercado exterior.

La cooperación internacional a escala mundial representa un flujo anual de aproximadamente US\$ 50 mil millones. Una fracción cada vez mayor de esta cifra está siendo orientada a la promoción de la inversión privada de las naciones de mayor desarrollo en las economías menos desarrolladas, con menos capital y tecnología pero con gran potencial de crecimiento y estabilidad. Los países de Europa Oriental son candidatos privilegiados para recibir un porcentaje elevado de la cooperación europea durante todo el período que dure su plena incorporación a la economía occidental. Esto, tanto por razones políticas como económicas. Latinoamérica, y Chile muy en particular, si bien no está en la misma categoría prioritaria que los países de Europa Oriental, tiene una oportunidad extraordinaria de capitalizar los beneficios que ofrece la cooperación internacional europea en el ámbito específico de la promoción de la inversión privada a través de la formación de **joint ventures**.

A continuación haremos un examen sucinto del porqué se ha escogido a las **joint ventures** como la modalidad de asociación empresarial favorecida por las fuentes.

1. LAS JOINT VENTURES: DEFINICIÓN CONCEPTUAL Y VENTAJAS OPERATIVAS PARA LA MEDIANA EMPRESA

Las **joint ventures** se definen como la asociación entre dos o más empresas locales o extranjeras con el fin de abordar un proyecto determinado, complementando para ello sus capacidades tecnológicas, financieras, comerciales o productivas.

Desde un punto de vista jurídico, es posible distinguir la **joint venture** contractual, cuyo funcionamiento está basado en un contrato sin constituir una nueva empresa ni mecanismos para distribuir las ganancias, y la **joint venture** accionaria que involucra la adquisición de acciones de una nueva sociedad por parte de las sociedades "madres". Nosotros nos centraremos en el análisis de estas últimas.

En base a lo anterior se pueden identificar cinco características básicas de las **joint ventures**: (10)

a) Un acuerdo sobre objetivos de negocios comunes de largo plazo entre las partes, en materias tales como producción, compras, ventas, investigación, etc.

b) Un grupo de activos que se reúnen en función del logro de los objetivos definidos, como dinero, maquinarias, equipo, tecnología de gestión, derechos de propiedad intelectual, etc.

c) La definición de los activos aportados como contribución de capital de las partes.

d) La constitución de órganos de gestión independientes de las sociedades madres.

e) Una distribución de las ganancias de acuerdo a los aportes.

¹⁰ Vid. EEC 1988, p. 2.

Lo anterior no es una definición exhaustiva sino que son parámetros generales que definen una **joint venture** accionaria. Es posible encontrar **joint ventures** con características operacionales algo distintas. Tal es el caso del Venture Capital, que dice relación con empresas especializadas en aportar capitales a otras empresas emergentes (normalmente en mercados nuevos o en productos de vanguardia tecnológica), aportando simultáneamente asesoría directa en materia de gestión.

La virtud de las **joint ventures** como modalidad de asociación empresarial, comparada con la inversión individual y directa, es que ofrece a los socios la oportunidad de diversificar el riesgo, aumentar las posibilidades de obtener financiamiento, mejorar las condiciones de acceso a mercados, aportar ventajas comparativas complementarias (tecnologías y procesos de punta, conocimiento del país donde se invierte, etc.) y compartir los costos de la nueva inversión.

A lo anterior se agrega, ahora, la aparición de instrumentos financieros con recursos de la cooperación destinados a promover la materialización de **joint ventures** entre empresarios medianos y pequeños de Europa y los países en vías de desarrollo. Hoy existe un apoyo decidido de parte de los gobiernos de los países desarrollados para la materialización de **joint ventures** entre empresarios nacionales y extranjeros.

Como parte integral de esta política de promoción de **joint ventures**, los gobiernos de los países donantes movilizan fondos multilaterales, multilaterales y privados con el fin de:

- Promover, conjuntamente con la asistencia oficial al desarrollo, flujos financieros privados hacia los países en desarrollo sin crear nuevas deudas.
- Poner a disposición de sus inversionistas privados garantías de diversa índole, destinadas a minimizar el riesgo de sus inversiones en el Tercer Mundo.

Veremos más adelante algunos ejemplos concretos de instrumentos de promoción de **joint ventures**.

Sin perjuicio de la disponibilidad de recursos de la cooperación (muchas veces concesionales), la evaluación de la conveniencia de montar una **joint venture** la deberán establecer los socios sobre la base de estudios de factibilidad tradicionales. La cooperación internacional sólo puede mejorar las condiciones iniciales de un buen negocio, nunca podrá sustituirlas.

2. LAS JOINT VENTURES Y LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA (PYME)

No es mera coincidencia el que las **joint ventures**, como modalidad de asociación empresarial, sea favorecida por los gobiernos desarrollados que buscan promover la inversión de sus pequeñas y medianas empresas en el exterior.

La internacionalización cada vez más intensa de la economía mundial ha dejado en evidencia, desde hace ya muchos años, que las empresas exitosas son aquellas capaces de controlar las distintas etapas de la cadena productiva. Esto implica desde el acceso a la materia prima, la tecnología especializada de producción, el mercado final, la distribución, etc. Es evidente que, mientras menos acceso un productor de materia prima tenga a la tecnología de producción, a la distribución y al mercado final de su producto, más vulnerable será frente a quienes sí controlan el resto de la cadena, a variaciones de precios de la materia prima o de otros factores de producción, y a fluctuaciones en la demanda final del producto.

Lo anterior constituye la razón principal que ha llevado a las grandes multinacionales a constituirse como tales. Su objetivo operacional es integrar verticalmente la cadena productiva (o cadena de valor, según Porter), desde la extracción de la materia prima hasta la comercialización mundial del producto manufacturado, realizando sus ganancias en aquellos eslabones de esa cadena que le resultan más adecuados (dependiendo de factores como precios, impuestos, aranceles, etc.).

Las **joint ventures** han sido un camino escogido por muchas multinacionales para la realización de grandes proyectos de inversión, investigación y comercialización. Lo que sucede es que las grandes multinacionales no dependen de la cooperación internacional para llevar a cabo estas acciones ya que cuentan con recursos propios, tanto desde el punto de vista financiero como de gestión e información, suficientes para tomar sus propias decisiones.

Este no es el caso de las empresas pequeñas y medianas que no cuentan con los recursos para montar **joint ventures** aun si los incentivos de índole económica son igualmente válidos. Por lo mismo, la mayoría de las pequeñas y medianas empresas son mucho más vulnerables frente a iniciativas como la de Europa 93, en donde se integrarán mercados y economías cuyo desarrollo, competitividad internacional y estándares de producción son bastante asimétricos. Esta integración y la fuerte competencia que la acompañará plantea serios desafíos tanto a las empresas que se saben menos competitivas como a sus gobiernos, que no quieren exponerse a que muchas de ellas entren en falencia por las repercusiones económicas y políticas que ello conllevaría (a pesar que uno podría argumentar que la libre competencia es, a la larga, lo mejor para todos ya que quedarán en pie sólo las mejores, políticamente este argumento es un desastre).

De aquí nace el esfuerzo concertado de los países de la CEE, aun de los muy ricos y competitivos, por montar instrumentos e instituciones que ayuden a sus empresas pequeñas y medianas a salir al exterior en busca de socios que las refuercen donde ellas se sienten más débiles para que, llegado el momento, puedan competir en mejores condiciones.

Desde el punto de vista de las empresas de los países en vías de desarrollo las cosas cambian un poco. De partida las definiciones de pequeña y mediana empresa normalmente no van a coincidir. Una mediana empresa europea por el personal que emplea y su facturación anual corresponde mucho más a una gran empresa chilena que a una mediana.

En el caso de la pequeña empresa chilena, si usamos la definición de MIDEPLAN, los montos de inversión y el potencial de negocio que ellas le ofrecerían a un socio extranjero tienden a ser poco interesantes.

Salvo este problema, las **joint ventures** representan una excelente oportunidad para los empresarios chilenos que buscan desarrollar nuevos proyectos o ampliar los ya existentes ya que les ofrece a los socios nacionales la posibilidad de: "(i) Repartir el costo de la inversión, de la operación y del riesgo; (ii) Acceso a nuevas tecnologías, nuevas técnicas de gestión y de mercadeo, nuevos mercados y cadenas de distribución; (iii) mayor conocimiento de la demanda internacional y mayores oportunidades de inserción en estrategias empresariales internacionales; (iv) entrar en nuevos campos de negocios, alcanzar la integración vertical o expandir líneas de productos existentes; (v) posibilidades de capacitar al personal en actividades de punta."

Además, en el caso de Chile, que es un país que ha definido como estrategia de desarrollo su plena integración a la economía mundial, que está negociando acuerdos de libre comercio con EE.UU., México y Venezuela, las **joint ventures** son un corolario absolutamente natural y deseado. Las **joint ventures** le permitirán a las empresas chilenas mejorar sus posibilidades de penetración en los mercados externos a la vez que su capacidad de competir en el mercado doméstico.

"En momentos en que el eje de la estrategia de desarrollo apunta a la modernización ampliada de la economía y a una fuerte diversificación del sector exportador, la posibilidad de que las pequeñas y medianas empresas estructuren **joint ventures** con socios extranjeros adquiere una relevancia inusitada". (11)

D. INSTRUMENTOS EUROPEOS Y CHILENOS DE PROMOCION DE **JOINT VENTURES** VIA COOPERACION INTERNACIONAL: EJEMPLOS A SEGUIR Y DESAFIOS POR SUPERAR

Nuestro argumento en el sentido de que hay un nuevo énfasis en la cooperación internacional comunitaria centrado progresivamente en la promoción de las relaciones comerciales entre la CEE y los países receptores, tiene un fundamento de mayor trascendencia que la mera coyuntura económica a la que se ven enfrentados estos países.

Ese fundamento tiene que ver con la relación entre el Estado y el sector privado y su estrecha interacción en la implementación de una estrategia de desarrollo. Los países de la CEE han superado el debate estéril que aún subsiste en América Latina con respecto al rol de la intervención estatal y la planificación económica que la sustenta.

En Chile, a pesar de que esta crítica al rol del Estado se ha constituido en un tema central del debate político, aún parece subsistir una cierta

¹¹ (ER, p. 9).

ambigüedad respecto al sujeto específico que se critica: si la intervención del Estado *per se* o la orientación que esa intervención ha tomado.

Esta distinción es importante porque hay una diferencia sustancial entre proponer que la solución a las ineficiencias generadas por la presencia del Estado en la economía debe traducirse exclusivamente en “menos Estado” y “más mercado”, que una proposición que plantea como problema central el cómo dirigir mejor esa intervención, que podría traducirse en “mejor planificación e intervención estatal” y “mejores mercados”. Esta última proposición no precluye que una mejor orientación de la intervención estatal en la economía vaya acompañada, también, de una disminución del tamaño del Estado. Pero le reconoce a éste funciones insustituibles en el plano económico más allá de un mero rol de ejecutor de políticas fiscales y monetarias y de preservador del orden y la seguridad. (12)

Mientras en Chile no superemos este debate será imposible establecer la relación práctica, funcional e institucionalizada que han logrado las empresas europeas con sus respectivos gobiernos, y a partir de 1992/93 con una especie de “supra gobierno” comunitario y que analizaremos a continuación en lo que respecta a los flujos de cooperación internacional. Afortunadamente, el retorno de Chile a la vía democrática ha constituido un paso significativo en la dirección correcta, pues la superación del problema a que nos referimos sólo puede lograrse a través del ejercicio de las libertades democráticas. De hecho, en el Congreso Nacional se han logrado ciertos acuerdos importantes en torno al rol del Estado en el manejo económico del país.

1. LAS INSTITUCIONES E INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES: EL EJEMPLO COMUNITARIO

En el ámbito específico de la cooperación internacional, de los doce miembros de la CEE, al menos siete tienen en operación en la actualidad instituciones públicas o semipúblicas especializadas que manejan recursos públicos y cuya finalidad es la de promover la materialización de **joint ventures**, acuerdos comerciales y tecnológicos entre sus empresas (particularmente las medianas y pequeñas) y las del Tercer Mundo (Italia, que no posee una institución como la anteriormente descrita, tiene, sin embargo, expresamente incluido en las leyes que rigen la cooperación internacional, los objetivos expresados. Ley 49, artículo 7).

Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Holanda e Italia son países que están promoviendo fuertemente a la cooperación como un mecanismo de promoción de la inversión de sus empresas en el exterior. Los demás, Inglaterra, Irlanda, Luxemburgo, Grecia y Portugal no lo han hecho hasta ahora, sea porque no son donantes de cooperación a la escala

¹² Vid. Joe Ramos, “Las Tendencias en las Políticas de Desarrollo y el Rol del Estado en las Actuales Condiciones de América Latina”, documento interno de la CEPAL, 1989.

de sus congéneres europeos o porque no la valoran desde la misma perspectiva.

Lo novedoso está en que los recursos de la cooperación se utilicen como un instrumento de promoción de la inversión de las pequeñas y medianas empresas en el exterior y ya no sólo en la venta de bienes y servicios.

Si nos centramos en la relación empresa-cooperación, lo más visible hasta hace muy poco ha sido la práctica de los países donantes de otorgar créditos en términos concesionales a los países más pobres o con necesidades coyunturales, con la obligación de que los usen para la compra de bienes y servicios producidos por el donante.

La cooperación, por supuesto, no se ha limitado a esta práctica solamente, pero sin duda que ella ha constituido uno de los elementos más criticados por quienes cuestionan la eficacia de la cooperación desde la perspectiva del país receptor.

Chile no ha sido excepción. De los montos totales de cooperación comprometidos al país, la mayor parte la constituyen créditos blandos atados a la compra de bienes, equipos y servicios del país donante (créditos cuyo aval es otorgado por el Estado de Chile). Según cifras de la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI), del total de los recursos de cooperación comprometidos, un 53% corresponde a créditos y un 47% a donaciones. (13) Incluso las donaciones vienen muchas veces amarradas a la contratación de personal especializado del país originario de la donación.

Esto ha abierto un segundo tema de debate a nivel nacional que ha involucrado a las autoridades de gobierno, a los sectores privados, a los ONGs especializados en este campo y a los mismos países donantes, que reclaman el desaprovechamiento por Chile de los recursos de cooperación ofrecidos.

Lo atractivo es que con el nuevo instrumental diseñado para promover la inversión de privados apoyándose en recursos de la cooperación, lo que se logra es la materialización de inversiones productivas entre empresarios, y no créditos blandos amarrados negociados entre estados.

En la práctica, quien toma la decisión de si se utilizan o no recursos de la cooperación son los mismos empresarios. Los criterios que los guían siguen siendo los de un buen proyecto ya que la cooperación jamás sustituirá el riesgo que debe correr el empresario. Además, lo que queda no son sólo equipos, sino que empresas productivas que le generan riquezas de carácter más permanente al país donante y al receptor.

En cuanto al concepto de endeudamiento, los mecanismos de promoción aseguran que será la empresa la que quedará con deuda o con accionistas, dependiendo de lo que más convenga. En cualquiera de los dos casos, los criterios que rigen para las **joint ventures** estructuradas con recursos de la cooperación son básicamente los mismos que para cualquiera otra empresa de su tipo.

¹³ Agencia de Cooperación Internacional (AGCI), Memoria 1990.

Veamos ahora más específicamente un ejemplo del tipo de instrumentos que la CEE ha puesto a disposición para este tipo de iniciativas.

2. EC INTERNATIONAL INVESTMENT PARTNERS (ECIIP)

El ECIIP es la materialización operativa de las "Facilidades Cheysson". Comenzó como una experiencia piloto en el campo de la promoción y financiamiento de **joint ventures** entre pequeñas y medianas empresas europeas y de Asia, América Latina y la Región Mediterránea.

El programa del ECIIP ofrece cuatro formas de ayuda para distintos tipos de actividades relacionadas con proyectos de inversión en cualquiera de los países beneficiarios.

a) Ayuda financiera 1: Identificación de proyectos y socios potenciales.

La ayuda va destinada a localizar en los países seleccionados los sectores y las empresas que presentan perspectivas realistas para la inversión a la vez que se localizan en la Comunidad Europea empresas que dispongan de la tecnología y los recursos financieros necesarios para estructurar **joint ventures** con sus contrapartes locales.

b) Ayuda financiera 2: Operaciones previas a la creación de una **joint venture**.

En este capítulo se financia la búsqueda de socios europeos o locales para un proyecto de inversión ya identificado y diversos tipos de asesorías y estudios previos al montaje de la **joint venture**: estudios de factibilidad y de mercado, instalación de unidades piloto de producción, fabricación de prototipos.

c) Ayuda financiera 3: Financiamiento del capital necesario.

Por medio de esta ayuda se aporta un porcentaje del capital social de la **joint venture** que se desea formar (o aquella ya existente que se desea ampliar). Esto convierte al ECIIP en socio, por un período determinado, de la **joint venture** en cuestión.

d) Ayuda financiera 4: Apoyo a la formación de cuadros.

Por esta vía se ponen recursos a disposición de la **joint venture**, nueva o en expansión, para la creación y entrenamiento de un equipo de administradores. Esto incluye la formación, *in situ*, de técnicos y ejecutivos, el envío de ejecutivos europeos para formar parte del equipo directivo de la **joint venture**, y la contratación temporal de asesores especializados en diferentes rubros propios del giro de la nueva empresa.

La simplicidad de las ayudas anteriores y su relevancia para toda nueva **joint venture** hacen del ECIIP un instrumento altamente atractivo, tanto para los empresarios europeos como para aquellos provenientes de los países elegibles para este programa.

Si bien el ECIIP es una institución que nace y existe en el seno de la CEE, se maneja con criterios propios de su función como catalizadora de **joint ventures**. La evaluación, análisis, recomendaciones y decisiones de financiamiento se toman en base al mérito empresarial de los proyectos de **joint ventures** que reciben. El éxito del ECIIP va directamente asociado al

éxito de las **joint ventures** que ayuda a materializar en cuanto empresas y no en cuanto experimentos de acercamiento político, asignación de recursos concesionales para el desarrollo, etc.

Lo anterior implica que las cuatro diversas ayudas financieras que se ofrecen se otorgan sólo a proyectos que hayan pasado las pruebas de factibilidad económica tradicionales sin ayuda concesional, que ofrezcan un potencial de desarrollo libre de futuras ayudas concesionales, y que prometan retornos suficientemente atractivos como para que el ECIIP pueda recuperar su inversión en el capital social de la empresa, si viene al caso, o la totalidad de otros flujos que se hayan anticipado sin intereses a la futura **joint venture**.

La Comunidad Europea ha tomado muy en serio el desafío económico a que se enfrenta su pequeña y mediana empresa a fines del siglo XX. Los pasos que ha dado, graficados en este ejemplo del ECIIP, son absolutamente congruentes con el interés comunitario por abrir nuevas fronteras a su inversión privada.

3. EL CENTRO DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES (CPI) DE CORFO

El Centro de Promoción de Inversiones (CPI) dependiente de la División de Promoción de Inversiones de CORFO merece una presentación especial porque es, a nuestro juicio, un intento coordinado, sencillo y eficaz de emular en Chile, en el ámbito de la inversión, lo que Europa está haciendo mediante los instrumentos ya descritos.

Lo que distingue al CPI de otras instancias públicas como el Comité de Inversiones Extranjeras o la Dirección General Económica de la Cancillería, es que el CPI es una contraparte operativa tanto de las instituciones internacionales que promueven **joint ventures** como de los mismos empresarios extranjeros y nacionales.

Esto lo hace, no sólo ofreciendo información económica, política, legal y tributaria sobre los beneficios de invertir en Chile, sino que a través de una participación directa en la identificación de socios potenciales, asistencia jurídica a las partes, asistencia técnica en la evaluación de proyectos, consecución de socios extranjeros, y donde sea necesario, financiamiento directo vía la obtención de recursos de la cooperación internacional asignados para este propósito.

El CPI, al igual que sus contrapartes internacionales, opera con criterios de mercado. Al igual que para el ECIIP, el éxito del CPI se basa en el buen desempeño de las **joint ventures** que ayuda a materializar.

Los instrumentos específicos que utiliza el CPI son de la misma naturaleza que las que ofrece su contraparte Comunitaria.

Ellos abarcan lo siguiente:

a) Identificación de proyectos:

El CPI busca y selecciona proyectos a nivel nacional que se sujeten a los siguientes criterios básicos:

- Aporte local 30%
- Adecuada rentabilidad económica
- Proyecto con algún grado de desarrollo
- Experiencia empresarial de los gestores
- Que use tecnologías que no dañen el medio ambiente
- Que el monto total del proyecto esté entre los US\$ 500.000 y los US\$ 5.000.000.

b) Promoción de proyectos a través de una Red de Agencias Internacionales:

El CPI ya tiene varios convenios en marcha con instituciones homólogas al ECIIP. Ellas son:

- SWEDECORP de Suecia
- IFU de Dinamarca
- FMO de Holanda
- ACTIM de Francia
- CEOE de España
- Mondimpresa de Italia
- ONUDI de Naciones Unidas

c) Asesoría en materias financieras.

El CPI está en condiciones de ofrecer a los empresarios un servicio especializado en materias financieras con el fin de definir bien la viabilidad de un proyecto de **joint venture** y hacer las solicitudes de financiamiento externo que se estimen necesarias.

d) Difusión de información sobre oportunidades de inversión en Chile.

El CPI está conectado a la red INVERNET, que maneja una base de datos con información de diversa índole sobre Chile, desde la situación macroeconómica hasta una carpeta de proyectos de inversión.

e) Financiamiento de proyectos

El CPI está en condiciones de otorgar créditos hasta de un 20% de la inversión total de una **joint venture**. Las condiciones de plazo, con años de gracia, es variable; las tasas son de mercado.

Adicionalmente, los proyectos de **joint ventures** pueden recibir financiamiento adicional vía recursos de la cooperación destinados a promoverlas. El CPI, en base a los convenios suscritos y por suscribir con organismos comunitarios especializados en este campo, está en condiciones de gestionar la obtención de financiamiento adicional internacional.

El CPI también está en condiciones de gestionar aportes de capital de riesgo por hasta un 30% de la inversión total, a través de instituciones financieras nacionales y extranjeras.

El empresario local, descontados todos los aportes financieros de terceros, deberá, al menos, comprometer un 30% de la inversión total de la

joint venture. Con esto se resguarda que este empresario guarde un compromiso financiero con el proyecto suficientemente alto para garantizar su interés y preocupación por su buen éxito.

E. CHILE COMO DONANTE DE COOPERACION EN APLICACION DEL CAPITULO XII

Es interesante destacar que, en la década de los 90, Chile emerge como un potencial donante de cooperación técnica y financiera, particularmente dentro de la región latinoamericana.

Hay una serie de factores que confluyen a destacar a nuestro país como un donante de cooperación internacional.

La consolidación democrática, asociada a una exitosa modernización económica tanto en el plano doméstico (crecimiento, control de la inflación, etc.) como en el internacional (niveles de inversión externa, de exportaciones, acuerdos de libre comercio con países de la región, etc.), han proyectado el caso chileno como un modelo deseable para otros países latinoamericanos.

Junto con aparecer como “un buen ejemplo” del cual se deriva una gama de asesorías públicas y privadas en materias económicas, políticas y sociales, Chile ha incrementado también su presencia económica en el continente.

Es así como, en los primeros siete meses de 1991, empresarios chilenos han invertido en el exterior más de un tercio del monto total de inversiones efectuadas en los diecinueve años anteriores (US\$ 69 millones y US\$ 186 millones, respectivamente). Estos recursos, según el Presidente del Banco Central de Chile, han sido canalizados hacia las oportunidades de inversión que otros países de la región ofrecen en la actualidad al empresariado chileno.

En otras palabras, la relativa solidez de la economía chilena, de sus instituciones y de su sistema político *vis-à-vis* sus congéneres latinoamericanos, está creando importantes oportunidades para las inversiones chilenas en el exterior, con sus consiguientes repercusiones en las economías receptoras de estos recursos.

Este es un hecho novedoso para los chilenos que, a su vez, produce presiones fuertes sobre las autoridades económicas locales para que liberen los instrumentos que norman la salida de capitales al exterior. Específicamente, nos referimos a la liberalización del Capítulo XII del Compendio de Normas de Cambios Internacionales.

Sin entrar en los detalles operativos del Capítulo XII, baste señalar que, a través de él, las empresas chilenas pueden comprar participaciones en sociedades extranjeras, establecer filiales, adquirir empresas productivas y mejorar su red de comercialización mediante la formación de empresas distribuidoras, entre otras acciones.

El Capítulo XII y los aportes de capital de chilenos al exterior que regula, han experimentado fluctuaciones importantes desde el año 1970, muy ligados a la situación coyuntural de balanza de pagos del país y de la

relativa expansión o contracción en que se encontraba la economía chilena. Lo novedoso es que esta relativa inestabilidad de los flujos de capital hacia el exterior ha comenzado a revertirse en forma progresiva desde el año 1976 en adelante.

Si a este escenario le agregamos la aparición de los inversionistas institucionales chilenos del calibre de los Fondos de Pensiones o las ISAPRES en el campo de la salud, cuyos recursos alcanzan en la actualidad a miles de millones de dólares y comienzan a presionar por salir a captar oportunidades de inversión rentables que ofrecen otros países y empresas de la región, entonces vemos que Chile en verdad se perfila como una nación económica y políticamente influyente en América Latina.

Es evidente que el Gobierno de Chile, dadas estas circunstancias, debiera tener un interés particular en evaluar la inserción de nuestro país en términos políticos y económicos en nuestra región y en el resto del mundo. Así como lo hace la Europa Comunitaria, este proceso de "integración económica espontánea" (es decir, que nace de las oportunidades que ofrece el mercado y es liderada por el sector privado), no debiera ser indiferente a las autoridades de Gobierno.

Por una parte, porque sería muy importante evaluar en qué medida el gobierno y sus instituciones pueden favorecer el fortalecimiento de sus propios sectores privados a través de la pronta adecuación de los instrumentos y regulaciones que norman las inversiones nacionales en el exterior. Por otra, porque es evidente que la mayor presencia económica chilena en el extranjero conlleva también una mayor influencia política internacional.

¿Conviene promover la inversión privada chilena en el extranjero? ¿Conviene limitarla para minimizar operaciones riesgosas? ¿Conviene utilizar la presencia económica privada chilena en países estratégicos para asociarla a programas de cooperación horizontal que fortalezcan intereses políticos y económicos específicos? Estas son preguntas que no pueden quedar ajenas a las autoridades chilenas.

Si uno lo mira desde esta perspectiva, el debate sobre el Capítulo XII y su posible liberalización tiene mucho que ver con la cooperación horizontal chilena y sus posibilidades futuras. Las instituciones responsables de la cooperación internacional de Chile debieran concluir que aquí hay un nuevo campo de acción, en coordinación con el sector privado, de enorme potencial para el país.

F. CONCLUSIONES

A Chile se le presenta una oportunidad extremadamente interesante de aprovechar una fuerte oferta internacional de recursos de cooperación para la promoción de la inversión privada extranjera en Chile.

Esta oferta proviene principalmente de los países miembros de la Comunidad Económica Europea, pero a ella se agregan los países miembros del Acuerdo Europeo de Libre Comercio (AELI), y viene avalada, en primer lugar, por la alta prioridad que los gobiernos de esos países y la

misma CEE le han dado al tema. Chile se encuentra, tanto por razones económicas como políticas, en una coyuntura excepcional en relación a los demás países latinoamericanos para poder captar estos recursos.

La cooperación internacional se convierte en un vehículo novedoso y de gran peso en el plano de la promoción y materialización de inversión privada en nuestro país, especialmente bajo las modalidades de las **joint ventures**.

Lo anterior, sin embargo, plantea algunos desafíos:

a) Es necesario avanzar en el establecimiento de una relación operativa entre el Estado y el sector privado. Desgraciadamente, esto no se ve como una tarea sencilla, en parte porque aún es un tema con componentes ideológicos que dificultan el establecimiento de una relación de trabajo coordinada y de mutua confianza.

b) La relación entre las instituciones del Estado y las de cooperación internacional. Se requiere aquí también la elaboración de una estrategia coherente entre organismos del Estado y ONGs especializadas.

Un trasfondo algo preocupante es la comprobación de que no existe aún consenso, incluso a nivel de las autoridades de Gobierno, sobre los costos y beneficios asociados a la cooperación internacional y su utilización provechosa en todos los ámbitos en que se ofrece.

c) El Estado debería integrar al sector privado al proceso de definición de las políticas de cooperación del país.

d) Chile es hoy un donante de cooperación horizontal. Esto constituye un importante reconocimiento a la buena situación global en que se encuentra nuestro país y a sus méritos en los campos de asesoría técnica y económica. Sin embargo, la presencia económica privada chilena, creciente en la región (y progresivamente en otras latitudes también), debiera ir acompañada de una estrategia de política internacional y de cooperación oficial coherente y consecuente con aquella.

e) El Centro de Promoción de Inversiones (CPI) de CORFO es un primer paso audaz y hasta ahora exitoso. Es un mecanismo oficial capaz de canalizar recursos de cooperación hacia la inversión privada con criterios empresariales. Es más, en su génesis, el CPI se ha apoyado fuertemente en el sector privado para definir sus principales campos de acción, tanto en el tema de la inversión propiamente tal, como en el de la cooperación. Sin embargo, es un fenómeno relativamente autónomo y excepcional, que debería usarse como ejemplo.

CAPITULO IV

LAS ORGANIZACIONES NO
GUBERNAMENTALES-ONGs

RAIMUNDO VALENZUELA DE LA FUENTE^(*)

^(*) El autor es Presidente de la Empresa Periodística La Nación y miembro del Directorio de la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI).

A. LAS ONGs: HISTORIA Y PRESENTE

1. CONCEPTO, CARACTERIZACIÓN Y DEFINICIÓN DE LAS ONGs

El concepto de organización no gubernamental, ONG, universalmente utilizado, es de origen anglosajón (non-governmental organization, NGO), fue acuñado en los años 60 en el seno de las Naciones Unidas, e integra todo tipo de organizaciones que no son de gobierno (instituciones religiosas, de acción y de investigación; partidos políticos, centros culturales, clubes deportivos, etc.) sin especificaciones o rasgos definitorios nítidos.

La introducción de esta terminología en América Latina se aplica a aquellas instituciones que definen su acción en torno a los problemas que genera el subdesarrollo —económicos, políticos, sociales, culturales— y en la búsqueda de alternativas para superarlos.

Resulta difícil definir las organizaciones no gubernamentales (ONGs), dada la compleja y heterogénea gama de actividades y las diversas formas jurídicas que estas organizaciones presentan, pero nos inclinamos por la definición de José Abalos (1), quien señala que “son organizaciones de la sociedad civil, de origen privado y sin fines de lucro, con personal remunerado (al cual usualmente se agregan voluntarios), y cuyo trabajo se orienta a servir a sectores sociales o personas distintas a las que la componen (lo que las diferencia de las organizaciones sociales), pero sin aspirar a su representación (como sí lo hacen los partidos políticos). En su trabajo, estas instituciones pueden orientarse a la acción social directa, como la satisfacción de necesidades básicas o espirituales (alimentación, vivienda,

¹ Ver J. Abalos K. “Organizaciones No Gubernamentales post 73”. Documento de Trabajo ILET: pág. 8.

salud, cultura y comunicación, entre otras), al trabajo académico (investigación, docencia y difusión o extensión) en torno a los temas del desarrollo, o bien a una combinación de ambas (acción e investigación)".

Recogiendo las limitaciones y críticas que plantea el término ONG, desde implicar que el gobierno es el centro de la sociedad y el pueblo su periferia, hasta la vaguedad de él, también se las ha denominado "instituciones de apoyo", "centros académicos privados" o sólo instituciones.

En definitiva, son un "conjunto variado y rico de organismos privados que, sin perseguir fines de lucro, implementan diversas acciones en el ámbito del desarrollo".

2. LAS ONGS CHILENAS

2.1. Desarrollo histórico

Las ONGs no son un fenómeno nuevo en nuestro país. De hecho se constituyen a comienzos de siglo con la Obra Rural Metodista y las iniciativas de la Iglesia Católica a partir de 1915, con la fundación de la Asociación Nacional de Estudiantes Católicos (ANEC) dedicada principalmente a estudiar e incorporar la doctrina social de la Iglesia y a formar dirigentes.

En todo caso, entre las ONGs surgidas con anterioridad a 1973 podemos distinguir dos grandes grupos: las de origen internacional (Rotarios, Leones, Cruz Roja, Ejército de Salvación, etc.); y las que nacieron al alero de la Iglesia Católica y como proyección o fruto de su labor social o de los sectores vinculados a ella.

En 1931, en medio de la crisis económica, se funda la Acción Católica, creando nuevas organizaciones de apoyo para la asistencia social y la actividad económico social. Asimismo, a fines de la década del 40 se conforman la Acción Sindical Chilena (ASICH), el Hogar de Cristo del P. Hurtado y en 1952 la Acción Católica Rural (ACR) para dar respuesta a los problemas de los campesinos. A partir de 1955 se crea el Instituto de Educación Rural (IER), promotor de dirigentes campesinos, de cooperativas, y de actividades de promoción sindical y de formación.

En 1963 se crea el Instituto de Promoción Agraria (INPROA) que centra sus tareas en el sector rural. En la misma época nace Cáritas Chile, una institución dedicada a apoyar la acción social y humanitaria de la Iglesia Católica.

Del mismo modo la Iglesia Católica entre 1950 y 1960 establece centros de investigación que se dedican a la reflexión social y a la acción, orientadas a partir de esa misma reflexión, entre los que podemos citar el Centro Bellarmino de los jesuitas, DESAL, Instituto del Humanismo Cristiano, CIDE, e ILADES.

En definitiva, las ONGs se constituyen como respuesta a un conjunto de problemas ligados al subdesarrollo, integrando la asistencia a los sectores

más postergados, las demandas de promoción social de los marginados y los desafíos teóricos así como las formas de enfrentarlos, producto de la pobreza.

Si bien el mayor desarrollo de los organismos no gubernamentales se produce después de 1973, en el período anterior (a principios del siglo XX), se comienzan a estructurar sus cimientos. Cimientos que se desarrollan a partir del trabajo de distintos organismos en las zonas rurales y sectores poblacionales urbanos, proporcionando modelos de asistencia y de desarrollo, principalmente.

Las ONGs de inspiración cristiana son las que inician labores asistenciales, educacionales, de asistencia técnica y de provisión de servicios a los pobres del campo y la ciudad, creando cooperativas de obreros y campesinos, mutuales de beneficencia, etc.

De la misma forma se perfila la formación de elites intelectuales y políticas comprometidas en el cambio social, al alero de la doctrina social de la Iglesia, que crean organizaciones de apoyo específicas.

A partir de 1955 las ONGs se transforman en organizaciones multifuncionales y multisectoriales que, aprovechando la experiencia anterior, desarrollan sus actividades de asistencia social, sea en el campo de la investigación o de la acción.

Hasta 1973, el marco referencial de las ONGs está dado por el sistema político, social y económico imperante ("estado de compromiso"), operando en aquellas áreas que el sistema no cubría.

Desde 1974 se generan instituciones con el fin de enfrentar problemas de derechos humanos y el impacto socioeconómico del régimen militar, surgiendo los primeros centros de investigación académica apoyados por la Iglesia a través de la Academia de Humanismo Cristiano y conformados por grupos de profesionales, intelectuales y técnicos, que fueron exonerados de las universidades y de la administración pública.

Además, a contar de 1976 empiezan a surgir ONGs dedicadas a expandir las temáticas del bienio anterior, pero orientadas a la acción social con programas de apoyo a grupos urbanos y rurales de bajos ingresos.

Una tercera generación de ONGs surgió y se multiplicó rápidamente después de la dictación (1980) y entrada en vigencia (1981) de la nueva Constitución Política. Esta tercera generación, aprovechando la "apertura" de la economía y el énfasis del régimen respecto a la privatización de los programas sociales y económicos, diversificó el alcance funcional, programático y geográfico. La tercera generación de las ONGs incluyó organizaciones nuevas de derechos humanos, centros académicos y de investigación, servicios asistenciales ampliados y organizaciones de apoyo, desde servicios de educación en la salud y nutrición, asistencia técnica en el contexto rural y urbano y comercialización, hasta la formación de líderes sindicales. Todas nacidas desde grupos de profesionales, organizaciones sociales consolidadas que tienen vínculos con las agencias de cooperación y partidos políticos, que desarrollan actividades propias y las extienden a problemas de desarrollo.

Un empadronamiento efectuado en octubre de 1991 por la División Social de MIDEPLAN permitió establecer la existencia de 508 ONGs en todo el país, de las cuales un 50% tiene su sede en Santiago.

En todo caso, su cuantificación resulta difícil debido a su gran heterogeneidad, y los estudios hechos al respecto revelan sus propias limitaciones, pues no incorporan a todas las ONGs, no registran con precisión sus áreas temáticas, omiten a las más pequeñas o geográficamente distantes (provincias), entregan datos cambiantes, mientras que “una visión agregada de estos antecedentes introduce un doble conteo en la medida que muchas ONGs son definidas o incorporadas en más de un catastro”. (2)

2.2. Diferencias y clasificación

La realidad de las ONGs es extremadamente heterogénea, pero se pueden establecer dos grandes grupos. El primero incluye aquellas ONGs de acción, que a su vez se pueden subdividir en las que realizan acciones específicas de desarrollo y las instituciones de apoyo a organizaciones populares y movimientos sociales.

El segundo grupo incluye las ONGs de estudio e investigación que también se subdividen en dos: las que privilegian los aspectos metodológicos de la acción que realizan como generadoras de conocimientos, junto a los destinatarios, conocidas generalmente como centros de educación popular, y los centros académicos independientes (CAI), que se dedican principalmente a la investigación científica, la formación y la extensión.

2.3. Estatuto jurídico

Hasta 1973 la mayoría de las ONGs —por no decir todas— tenía un estatuto jurídico de fundación o corporación. A partir de la misma fecha, la mayoría se inicia como instituciones de hecho, que van adquiriendo estatutos de sociedades de profesionales o sociedades civiles de responsabilidad limitada, dada la imposibilidad de obtener la personalidad jurídica de fundación o corporación, la cual era otorgada en forma discrecional por el gobierno militar.

Por cierto que las sociedades, si bien presentan la particularidad de no requerir autorización estatal y de poder constituirse a un relativo bajo costo, en definitiva están concebidas para fines comerciales y actividades lucrativas que distan bastante de servir y expresar el propósito que las ONGs pretenden y, las más de las veces, las exigencias formales societarias se transforman en elementos que dificultan enormemente su trabajo.

El retorno a la democracia y la nueva configuración y carácter del Estado, por una parte, y por otra la toma de conciencia por parte del Gobierno democrático sobre la importancia del trabajo de las ONGs —parte

² J. A. Abalos, “Organizaciones No Gubernamentales post 73”, (ob. citada). Pág. 13.

importante de sus cuadros técnicos proviene de ellas— ha hecho que éste haya expresado la necesidad de resolver esta situación.

Desde ya ha surgido la posibilidad de que las ONGs se organicen como corporaciones o fundaciones (instituciones privadas sin fines de lucro). Si bien ésta podría ser una fórmula aceptable para superar la actual situación, creemos que en rigor ella no da cuenta adecuada de la particular especificidad de las ONGs como fenómeno social y político.

Existe la impresión más o menos generalizada de que las ONGs requieren de una figura jurídica cuyo diseño considere su especificidad y su naturaleza para asegurarles el ejercicio de sus funciones posibles integrando coherentemente elementos incorporados en otras figuras asociativas. Este es un desafío planteado tanto al Gobierno como al mundo de las propias ONGs.

3. LAS ONGs DURANTE EL AUTORITARISMO

3.1. Roles desempeñados

El rol de estas instituciones durante la dictadura se dio en el área internacional, donde se generaron los nexos entre la sociedad chilena y los países amigos —lo que se ha dado en denominar la “diplomacia silenciosa” o “diplomacia informal”—, y en el plano nacional, donde se intentó decididamente mejorar las condiciones y calidad de vida de los sectores más postergados, como asimismo dinamizar la redemocratización de nuestro país.

La violación de los derechos humanos y la violencia generalizada impuesta por el régimen militar en nuestro país condujeron a muchos a enfrentar el desafío moral y político de la situación. Así, las primeras ONGs se centran en este problema y, al alero de distintas organizaciones religiosas, surgen el Comité Nacional de Ayuda a Refugiados (CONAR) y el Comité Ecuménico de Cooperación para la Paz (COPACHI), que proporcionan asistencia legal, socorro y ayuda económica a las víctimas; la Vicaría de la Solidaridad que, además, extiende su apoyo a distintas organizaciones involucradas en servicios de salud, nutrición, educación informal y defensa legal; y un conjunto de instituciones que intenta contrarrestar aspectos específicos de la represión.

Las expulsiones masivas de estudiantes y académicos conducen a la fundación de la Academia de Humanismo Cristiano, para acoger a la investigación en ciencias sociales y enfrentar problemas derivados de las políticas del gobierno militar en las áreas de educación, nutrición, salud, vivienda y economía, publicando libros, revistas, cartillas teóricas, boletines y material educacional. Posteriormente, se expanden a estudios de áreas políticas y sectores como el de la mujer, medio ambiente, etc.

En general, la mayor diversidad de instituciones se crea —como ya se ha dicho— a partir de 1980, y se define por ámbito de acción —urbano, rural; líneas de trabajo —salud, nutrición, vivienda, sindical, producción artesanal,

educación—; temas de estudio —mujeres, juventud, minorías étnicas—; o tipo de actividad principal —investigación, asistencia técnica, servicios—.

Globalmente, el trabajo estuvo orientado principalmente a la acción más que a la investigación, en función de la realidad y de las orientaciones de las agencias de cooperación.

Las ONGs académicas y de investigación fueron centros de estímulo intelectual y de resistencia a la dictadura, proporcionando evaluaciones técnicas y políticas sobre la acción del gobierno militar y ayudando con sus proposiciones a producir consensos en el campo político y en el país.

3.2. Relaciones con sectores políticos

La relación de las instituciones con los sectores políticos ha sido una de las más complejas, pero novedosas y potenciadoras de un conjunto de procesos teóricos y prácticos derivados de esta relación.

En un primer período (antes del 80) las ONGs ocupan, claramente, los espacios de los partidos políticos que fueron fuertemente reprimidos por la dictadura y logran ir ganando terreno en legitimidad social a través del trabajo desarrollado. Aquí, los sectores involucrados son nítidamente los partidos de centro—izquierda, en particular la Democracia Cristiana y el Partido Socialista. Este rol “subsidiario” no estuvo exento de tensiones y pequeños conflictos entre las ONGs y los partidos políticos involucrados.

Hay un segundo período, a partir de los 80, donde por el proceso de apertura política se comienzan a perfilar más nítidamente espacios de reconstrucción orgánica partidaria y, por ende, se empieza a desarrollar un proceso de decantación entre las instituciones y dichos partidos. Ya no es necesaria la intermediación o representación “de facto” desarrolladas por las ONGs. Los partidos empiezan a cumplir directamente los roles que les son propios.

La derecha política, por estar involucrada con el gobierno anterior y por lo tanto en el aparato estatal, no necesitó desarrollar espacios alternativos de reflexión y acción política. En todo caso, es preciso señalar que existió un grupo reducido de ONGs que trabajó con el gobierno militar cumpliendo roles técnicos, programas de salud, educación integral, extensión agrícola y desarrollo comunitario.

4. FINANCIAMIENTO

Lo primero que es necesario acotar para comprender adecuadamente el financiamiento de las ONGs durante este período, es que la situación dictatorial no permitía acceder a fuentes de financiamiento nacional, fueran éstas públicas o privadas. Así, la única alternativa era obtener recursos de cooperación internacional. Esto se efectuó usando como instrumento la presentación de proyectos a cualquiera de los tres canales habituales de la cooperación, es decir, multilateral, bilateral y no gubernamental.

Cada uno de estos canales financió proyectos concordantes con sus definiciones ideológicas, políticas, programáticas, y con el origen de los recursos.

5. REALIDAD Y PROBLEMAS DE LAS ONGs DURANTE EL PRIMER AÑO DEL GOBIERNO DEMOCRÁTICO

En el actual contexto se pueden apreciar diversos problemas que dicen relación con las propias características de las ONGs. Aquí podemos anotar, como una de ellas, la excesiva heterogeneidad existente. Heterogeneidad desde el punto de vista de sus acciones y de sus temáticas, porque durante el gobierno pasado su acción estuvo centrada en la animación social y la organización de los sectores populares, cosa que hoy desarrollan los partidos políticos y las propias organizaciones sociales. Así, la necesidad de especialización, tanto en las acciones como en los objetivos, se hace más urgente ya que cada día será más difícil hacer de todo un poco, y no acumular experiencia de nada.

Lo anterior tiene derivaciones específicas que es necesario anotar.

La primera dice relación con la profesionalización y la organización interna de las ONGs, porque éstas ya no serán “espacios alternativos”, solamente, como lo fueron en el pasado, donde su organización era exactamente inversa a la del “mundo exterior” (participación en las decisiones, sin jerarquías claras, relaciones laborales fluidas, etc.).

La segunda es que hoy se les exigirá cada vez más eficiencia, dado el número de actores nuevos que entrarán a competir en este período (universidades, organizaciones sociales consolidadas). Sobre todo si se involucran con el Estado, porque estamos hablando de instituciones que se desarrollan dentro de la lógica “anti-gobierno” y “anti-Estado”, que deben descubrir y desarrollar formas imaginativas, creativas y dinámicas de la colaboración, complementación y cooperación con los organismos públicos.

A la realidad descrita se agregan los problemas de financiamiento. Históricamente, las ONGs han obtenido —como se ha dicho— recursos de los tres canales habituales de cooperación: multilateral, bilateral y no gubernamental.

Actualmente la cooperación multilateral y bilateral se ha volcado, principalmente, a los programas del Gobierno. Para esto se creó la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI), como parte del sistema que encabeza MIDEPLAN. Por otra parte, la cooperación no gubernamental también está sufriendo modificaciones, dado que las fuentes financieras están reorientando sus criterios de ayuda, por ejemplo apoyando iniciativas de más largo alcance que las sustentadas hasta ahora, y privilegiando ciertas áreas temáticas, sin por esto dejar de apoyar proyectos puntuales de carácter innovador. Además, se integran modelos de evaluación —financieros y sociales— que permiten construir un aprendizaje común.

Como parte de la cooperación internacional está siendo canalizada a apoyar los programas y proyectos del Gobierno, las ONGs pueden partici-

par en programas gubernamentales en los ámbitos del desarrollo económico, social y cultural.

A partir de lo dicho se perfilan las posibilidades de participación y colaboración con el aparato estatal, no sólo por el hecho que un conjunto de profesionales provenientes de las ONGs están en el Gobierno, lo que genera condiciones favorables para establecer estos lazos, sino por la necesidad de integrar en la transición a todos los sectores que puedan cooperar en la profundización de la democracia.

Esto no está exento de escollos, que van desde la dificultad de las ONGs para entender la lógica y dinámica estatal, hasta las características de la administración pública, que no se compatibilizan fácilmente con las de una administración no gubernamental que, con frecuencia, no supera la prueba de la aplicación a mayor escala.

Así y todo, es posible construir una relación mutuamente beneficiosa, a partir de la participación pública, en el diseño de determinadas políticas, en su ejecución y en la proposición de esquemas específicos. De esta forma, se pueden articular con el Estado aquellos sectores (ministerios) donde las ONGs tienen mayor experiencia acumulada (salud, vivienda, educación, agricultura, planificación) y con los gobiernos municipales en tareas de desarrollo local.

El siguiente capítulo da cuenta de algunas experiencias en tal sentido.

6. EXPERIENCIAS EN LA RELACIÓN GOBIERNO-ONGs (3)

El primer tiempo de relación entre el Gobierno democrático y las ONGs se ha caracterizado por ser un período de creatividad y búsqueda de los mecanismos prácticos que hagan más fructífera esta relación. No hay experiencias anteriores ni modelos adecuados a los cuales recurrir para fijar objetivos e instancias definitivas en esta tarea.

El Ejecutivo ha creado en el Ministerio de Planificación y Cooperación una oficina de enlace entre Gobierno y ONGs con la finalidad de ser una instancia de información y contacto que permita el acceso y relación de éstas con los organismos del Estado y las políticas públicas, en un plano de colaboración o complementación. Esta relación permitirá, a futuro, identificar las posibles áreas de trabajo conjunto.

Este objetivo se ha ido cumpliendo en forma progresiva a través de una información entregada mediante el contacto con redes de ONGs, a nivel nacional y regional y por medio de encuentros formales o seminarios referidos al tema de políticas públicas y ONGs.

Los resultados obtenidos en cada área del desarrollo social muestran una creciente inserción de las ONGs en las políticas públicas.

³ Exposición de Hamilton Aliaga, Jefe del Depto. ONG. Gobierno, División Social de MIDEPLAN, con ocasión del Seminario efectuado en asamblea anual del Acuerdo de Colina, Viña del Mar (abril/91).

Después de más de un año de Gobierno democrático podemos observar que las actividades y evolución de las ONGs presentan una fisonomía distinta a la que exhibían hasta marzo de 1990, y cuyas principales características son las siguientes:

a) La relación ONGs–Gobierno se está desarrollando en sectores específicos como salud, agricultura, vivienda, etc., lo que implica ciertos grados de especialización por parte de aquellas. La especialización pasa a ser una condición para el trabajo con el sector público. Del mismo modo, la calidad del servicio que pueden prestar las ONGs es otro factor que les permitirá el acceso a proyectos específicos, si se considera que los concursos de proyectos se están efectuando bajo normas de evaluación claras y definidas que aseguran la transparencia del proceso. Así, pues, las ONGs entran a competir con otras instituciones o consultoras especializadas.

b) En relación con una eventual falta de participación de las ONGs en el diseño de políticas públicas, podemos señalar que existe un área donde ellas pueden hacer un aporte sustantivo a las políticas de Gobierno: nos referimos a las propuestas de esquemas metodológicos para la acción social como, por ejemplo, participación de la comunidad en proyectos conjuntos ONG–Gobierno, aportes al programa de transferencia tecnológica a lo rural y salud participativa, entre otros.

c) Se puede advertir, en casos puntuales, una tendencia de parte de las organizaciones sociales de base –tradicionales “clientes” de las ONGs–, a establecer relaciones directas con los organismos públicos y acceder a los recursos del Estado al margen de las ONGs que con anterioridad los asesoraban. Aun cuando esta actitud resulta legítima, es un punto de preocupación para las ONGs.

d) Desde la óptica gubernamental, la relación Gobierno–ONGs tiende a darse en un plano de complementariedad y no de subordinación, velando porque las ONGs no pasen a ser parte de organismos de Gobierno o dependientes de ellos. Las ONGs deben conservar su independencia y autonomía y, en forma muy especial, sus canales propios de cooperación internacional. Sólo así podrán seguir siendo ONGs y evitar el riesgo de desperfilarse en el camino. Por parte del Gobierno existe la voluntad de no interferir los canales de ayuda internacional que tradicionalmente han llegado hacia las ONGs, omitiendo todo lo que pueda alterar la fluidez de esa relación.

B. LAS ONGs Y LAS NUEVAS ORIENTACIONES DE LA COOPERACION INTERNACIONAL

Las grandes transformaciones que han afectado al mundo y a nuestro país en las últimas décadas también han alterado las modalidades y contenidos de la cooperación al desarrollo, en general, y de su particular relación con el ámbito de las ONGs.

Los cambios políticos en el Este Europeo, el complejo proceso de

avance en la unificación de los países integrantes de la Comunidad Económica Europea, las nuevas relaciones Norte-Norte o Este-Oeste en desmedro de las Norte-Sur, la crisis energética, la creciente preocupación por los problemas ambientales, etc., determinan la reorientación hacia otros centros de interés de los recursos de la cooperación internacional que, hasta hace pocos años, se canalizaban preferentemente hacia países del Tercer Mundo. Además, dentro de este cuadro general, los países de América Latina aparecen como los más damnificados por esta relativa pérdida de interés de parte de las naciones desarrolladas.

A partir del cambio político experimentado por nuestro país, estas tendencias internacionales se han entrecruzado con las complejidades propias de un proceso interno que pugna por avanzar hacia una sociedad democrática y participativa, con un desarrollo con igualdad, y por saldar una enorme deuda social, junto a la difícil tarea de modificar una institucionalidad autoritaria y un modelo de economía social de mercado excesivamente economicista.

En este difícil cuadro, en que deben equilibrarse intereses muchas veces contrapuestos, la cooperación internacional juega un rol relevante para el desarrollo de las políticas económico-sociales del Gobierno democrático.

Por ello, el Gobierno le ha otorgado una gran importancia a la cooperación al desarrollo, la cual se expresa en la creación de la Agencia de Cooperación Internacional y en la labor desarrollada por esta institución pública.

Pero los cambios no sólo han afectado a los países y sus políticas de cooperación: también han experimentado cambios los actores externos no gubernamentales. No podemos señalar cuáles serán las posiciones o tendencias que finalmente predominarán en tales actores, pero lo que nadie puede negar es que la cooperación externa no gubernamental ya no es ni será la misma que la recibida por las ONGs chilenas durante el régimen autoritario.

Hoy, Chile es considerado un país "no elegible" para la cooperación internacional no reembolsable, por su ingreso *per cápita* y su nivel de desarrollo relativo. Esto, que afecta en general a nuestros intereses como país, resulta mucho más preocupante para el mundo de las ONGs, las cuales ven que la competencia del Estado y las universidades unida a la reducción general de la ayuda hacia América Latina, pone en peligro el desarrollo de sus actividades y su propia existencia.

Otros dos factores hacen más compleja la relación y el flujo de recursos entre las instituciones donantes y las ONGs chilenas. El primero de ellos es la preocupación de las agencias externas respecto de la solidez y continuidad de algunos programas, debido a los cambios en el personal directivo de las ONGs nacionales, con posterioridad al advenimiento del régimen democrático. El segundo se relaciona con los cambios en el personal directivo de las agencias donantes, en las cuales han asumido ejecutivos con criterios más técnicos y, en general, muy ajenos a la mística y al conocimiento sobre

Chile que tenían los cuadros anteriores. (4) Si bien estos factores son, aparentemente, menos importantes que los señalados anteriormente, no dejan de influir en la situación general que afecta al mundo de las ONGs.

Esta nueva realidad constituye un gran desafío para las ONGs, las cuales deben reflexionar sobre sus nuevos roles —tanto propios como subsidiarios— dentro del nuevo cuadro nacional e internacional, rediseñando sus actividades en consonancia con los cambios ocurridos en Chile y en el mundo. Sólo así podrán reafirmar la propia identidad y hacer el aporte que, desde la sociedad civil, pueden y deben hacer al proceso de desarrollo social y de consolidación y perfeccionamiento de la democracia chilena.

1. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LAS NUEVAS ESTRATEGIAS (5)

Los grandes cambios políticos en curso en el Este europeo, la unificación de Alemania y la desintegración de la Unión Soviética, unidos al proceso de construcción de la “Europa 92”, están provocando un desplazamiento o repriorización de recursos de la cooperación internacional de los países de la CEE, en desmedro de los países del Tercer Mundo, y muy especialmente de los de América Latina.

Por otra parte, la nueva estrategia de desarrollo impulsada por Naciones Unidas para la década del 90, denominada como “Desarrollo Humano”, enfoca su preocupación y apoyo hacia los países de extrema pobreza, creando múltiples programas de ayuda orientados a favorecer el crecimiento económico, combatir la pobreza y proteger el medio ambiente. Como es natural, la aplicación de esta política significa privilegiar la ayuda hacia los países de menor desarrollo relativo, que no es el caso de Chile.

En las ONGs europeas ya se perfilan las líneas que orientarán sus políticas durante los 90. Señalaremos sólo aquellas que aparecen más nítidas e importantes:

a) Prioridad por parte de las ONGs europeas a otorgar apoyo institucional bajo el sistema de “contrapartes”, sobre la base de programas de 2 a 5 años, orientados preferentemente a los países más pobres del Tercer Mundo;

b) Favorecer proyectos de mayor envergadura realizados por 2 o más ONGs locales, y

c) Desarrollar una línea de créditos blandos para experiencias productivas o comerciales viables.

A lo dicho, debemos agregar —en el caso de Chile— que, a partir de la instalación del Gobierno democrático, parte sustancial de los financiamientos de origen externo gubernamental, recibidos por las ONGs nacionales duran-

⁴ “Los cambios en las ONGs a partir del nuevo escenario político nacional”, Bernardita Cancino D. Publicación del Taller de Cooperación al Desarrollo, N° 7, segundo semestre de 1990. (Artículo N° 6)

⁵ “Nuevas Perspectivas Internacionales de la Cooperación al Desarrollo”, J. Soto G. Id. (Artículo N° 4).

te el régimen militar, ha pasado a ser canalizada a programas bilaterales con el nuevo Gobierno democrático, dejando las ONGs de tener acceso a esos recursos.

2. LAS ONGs Y LOS INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN (6)

Tradicionalmente las ONGs han operado casi exclusivamente con donaciones en dinero, una de las modalidades de la cooperación no reembolsable y carecen, en general, de experiencia con otros instrumentos de cooperación.

Además, aquellas instituciones que han colaborado en proyectos de Naciones Unidas, en los que se privilegia el envío de expertos, consultores y el gasto en capacitación, tampoco tienen los conocimientos ni la información como para acceder a la utilización de otros instrumentos de cooperación.

La nueva situación que vive el país en materia de cooperación para el desarrollo, muestra diversos instrumentos de cooperación, entre los que podemos citar los siguientes:

a) Donaciones en programas bilaterales (tanto en dinero como en especies, equipos, maquinaria, asistencia técnica, envío de expertos, etc.).

b) Créditos, tanto para proyectos de desarrollo social como para proyectos propiamente productivos o económicos, dotados de un margen de concesionalidad financiera otorgado por el país donante.

c) Créditos de cooperación, generalmente atados a la adquisición de bienes y servicios en el país que los concede, los cuales pueden tener hasta un 35% de donación vía la aplicación de tasas de interés y plazos de amortización y de gracia variables. Estos créditos son normalmente orientados a la promoción de las exportaciones de los países que los otorgan.

d) Asistencia técnica, representada por expertos, cursos o programas de perfeccionamiento profesional o técnico, etc. Esta asistencia técnica suele otorgarse sin costos para el beneficiario o estableciendo diversos niveles de contribución financiera de contraparte.

e) Personal voluntario, enviado por organismos estatales de cooperación o por ONGs.

f) Cooperación científica y tecnológica, expresada en programas de intercambio de profesionales, becas académicas de postgrado o de perfeccionamiento técnico de corto y largo plazo, intercambio científico, etc.

Podemos observar, en relación con este tema, que las ONGs están “apegadas al instrumento tradicionalmente utilizado en la cooperación no-gubernamental (la donación en dinero)”. Por no tener la experiencia o la destreza para utilizar otros instrumentos ni propuestas claras para acceder a cada uno de ellos, “las ONGs están perdiendo posibilidades de entrar a

⁶ “Relaciones entre ONGs y donantes durante el período de transición en Chile”, R. Egaña. Id. (Artículo N° 2).

otros tipos de cooperación que podrían ser perfectamente funcionales a sus objetivos y actividades". (7)

C. CONCLUSIONES

Estamos seguros de que la discusión sobre los roles, institucionalidad, funcionamiento, financiamiento, etc., de las ONGs es un debate abierto que está recién empezando en nuestro país.

Por ello, sin pretender consignar todos los problemas o agotar las conclusiones en torno al tema, y como un aporte a la discusión del mismo, quisiéramos señalar algunas reflexiones y recomendaciones que nos parecen más o menos obvias:

1. EN RELACIÓN CON LOS DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LAS ONGs

De lo dicho en estas páginas podemos afirmar que las nuevas realidades que enfrentan las ONGs chilenas, tanto nacional como internacionalmente, les exigen una seria reflexión sobre los desafíos planteados para adoptar decisiones en materia de organización y estrategia, que les permitan no sólo sobrevivir en la nueva situación, sino readecuarse institucionalmente y consolidarse como factores de desarrollo nacional, aumentando su eficacia y eficiencia, junto con reafirmar su autonomía frente al Estado, efectuando una particular "reconversión" a tareas de consultoría, y proyectándose hacia el exterior, ya sea con actividad propia o insertas en las políticas oficiales de cooperación horizontal.

Algunos tópicos relevantes en esta discusión parecen ser los siguientes:

a) Redefinición de los objetivos y prioridades institucionales. Es necesario que las ONGs se replanteen sus compromisos sociales, determinando cómo se logra hoy un mayor impacto y eficacia en la acción social, o a qué otros grupos sociales (además de los desposeídos) pueden acceder y potenciar para lograr un efecto multiplicador de su acción institucional.

La redefinición debe considerar también el imperativo de la especialización como una forma de mejorar la calidad de la acción de las ONGs. Unido al tema de la especialización está el de la coordinación o trabajo conjunto con otras ONGs o instituciones (públicas o privadas) que trabajen en el mismo campo, evitando duplicar esfuerzos y buscando la optimización de la acción y los recursos.

b) Readecuación y perfeccionamiento del personal. Después del relativo "desmantelamiento" de los cuadros directivos de las ONGs por el efecto "grúa" del nuevo Gobierno, ellas ya han reestructurado su personal, pero deben hacer un doble esfuerzo; por un lado tendrán que redistribuir funcio-

⁷ R. Egaña. Ob. citada.

nes entre personas mucho más jóvenes que los anteriores funcionarios y por otro deberán velar por una mayor profesionalización y especialización de los nuevos cuadros.

c) Institucionalización. Alcanzada la normalidad democrática del país, es dable pensar que las ONGs deben aspirar a pasar, de la precariedad jurídica de los años recientes, a la legitimidad a que tienen pleno derecho. El marco legal que proporciona el estatuto de persona jurídica sin fines de lucro (corporación o fundación), pese a sus limitaciones, parece el más adecuado para los fines y necesidades de las ONGs. Sin embargo, sería conveniente que las ONGs colaboraran, a partir de su particular experiencia, en la búsqueda de una propuesta que ayude a perfeccionar el estatuto de las personas jurídicas sin fines de lucro, quizás indagando en el derecho comparado, sobre modalidades más o menos diferenciadas que responden con más propiedad a la naturaleza de los roles y actividades de las ONGs.

Por vía de ejemplo, podemos señalar la necesidad de modificar la disposición que impide remunerar la labor de los miembros del directorio de una corporación o fundación. También resulta un poco anacrónico que el mismo estatuto jurídico se aplique indistintamente a un club deportivo, a un club social, a una entidad de beneficencia y a una ONG.

d) Intercambio sistemático de experiencias metodológicas e información sobre modalidades de trabajo, que les ayuden a encontrar nuevas áreas de trabajo en las cuales las ONGs puedan desarrollarse y expandir su acción.

e) Creación de instrumentos metodológicos de evaluación para proyectos afines.

f) Gestación de espacios de reflexión permanente sobre los principales temas de la cooperación al desarrollo, utilizando la propia experiencia y la acumulada por las ONGs, del Tercer Mundo y de los países desarrollados.

g) Coordinación nacional. Hemos dejado para el final de esta breve reseña, un tema que nos parece de la mayor relevancia. El ámbito de las ONGs (en nuestro país y en el mundo) "se ha transformado en un complejo sistema de instituciones que cumplen funciones más o menos específicas con actividades y áreas temáticas sociales y territoriales que a veces coinciden, pero que se ven relativizadas por una gran variedad de recursos metodológicos y estilos de trabajo".

"Los antecedentes disponibles confirman la gestación de redes y coordinaciones que, en su mayoría, están expresadas en torno a realidades temáticas o territoriales. Sin embargo, este tipo de instancias no ha logrado dar cuenta de la globalidad del mundo de las ONGs y, por tanto, no ha consolidado un espacio conjunto que se aboque a enfrentar los principales desafíos institucionales de las ONGs nacionales".

"Los principales obstáculos para una mayor concertación entre ONG, durante el régimen militar, estuvieron dados por la competencia ante las fuentes de financiamiento, las estrategias metodológicas, posturas ideológicas, la tendencia a establecer parcelas de trabajo (grupos sociales, temas, ámbitos territoriales, etc.), los objetivos mismos de la coordinación, etc.,

negando así uno de los principales énfasis que se hace hacia las organizaciones sociales: la importancia de agruparse para consolidar un espacio común frente a otros actores de la vida nacional”.

“Esta ausencia es la primera y más relevante dificultad que las propias ONGs tienen en su interrelación, planteándose la necesidad imperiosa de dar pasos efectivos y conducentes, en el mediano plazo, a la constitución de una coordinación nacional, evaluando, autocríticamente, este desencuentro y los problemas que ello implica” (8)

De más está decir que lo señalado tiene mucha importancia no sólo para el propio desarrollo y perfeccionamiento de las ONGs, sino que resulta indispensable para lograr una eficaz interlocución con el gobierno y el sector público, así como con las fuentes externas de financiamiento.

2. EN RELACIÓN CON LA BÚSQUEDA DE FINANCIAMIENTO

Ya hemos visto que éste es uno de los temas más inquietantes para las ONGs nacionales y, como se ha podido observar en estas páginas, existen situaciones que justifican tal preocupación.

Frente a esta realidad parece aconsejable tomar algunos cursos de acción muy precisos:

a) Búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento. Es necesario que las ONGs se planteen seriamente el imperativo de diversificar su financiamiento, explorando la posibilidad de financiamiento nacional, público y privado.

La suscripción de convenios de prestación de servicios y la participación de numerosas ONGs en concursos de proyectos, están demostrando que es posible este financiamiento nacional de carácter público.

Dependiendo de la imaginación, empuje, y calidad del trabajo realizado, no es utópico pensar que es posible acceder también al financiamiento nacional privado, mediante una “reconversión” hacia la actividad de consultoría, asesoría y estudios de interés para el sector privado.

b) Elaborar y plantear posiciones comunes para un diálogo más productivo con las agencias donantes, en relación a la situación de marginalidad de amplios sectores de la población chilena, encubierta por las cifras macroeconómicas.

c) Diseñar y generar consorcios de ONGs con programas comunes que aúnen esfuerzos para obtener recursos.

d) Establecimiento de mecanismos de información expedita sobre canales de cooperación (tipos de proyectos, temas, montos, plazos de presentación, etc.).

e) Exploración de instrumentos y modalidades de cooperación no utilizados hasta el momento por las ONGs, como intercambio de profesionales, becas de capacitación, créditos de cooperación y programas de cooperación horizontal o CTPD, asociadas con los organismos oficiales de co-

⁸ B. Cancino. Ob. citada.

operación. Al respecto, resultan muy relevantes los esfuerzos orientados a proyectar la experiencia o "know how" acumulado por las ONGs chilenas, hacia programas o proyectos de cooperación internacional en terceros países, aprovechando el financiamiento internacional a través de operaciones triangulares.

f) Solicitar a las autoridades respectivas la creación de mecanismos de acceso de las ONGs, a los programas bilaterales de cooperación, utilizando para ellos las siguientes modalidades:

- Creación de fondos de cooperación susceptibles de ser concursables por las ONGs ante las fuentes, y
- Desarrollo de convenios tripartitos (sector público, ONGs, gobierno, para buscar financiamiento a programas que vayan a ser ejecutados por ONGs como mandatarios de organismos públicos).

3. EN RELACIÓN CON EL GOBIERNO

Las preocupaciones y críticas de las ONGs por una falta de consideración de parte del Gobierno se expresan en dos carencias precisas: ausencia de interlocución y de participación.

Este sentimiento tiene su fundamento en dos situaciones objetivas. En primer término, por las altas expectativas generadas al comienzo del Gobierno respecto a las posibilidades de desarrollo y fortalecimiento de las ONGs en un Gobierno que, en gran medida, se configuró y llegó al poder apoyado casi unánimemente por ellas. En segundo lugar, esa misma realidad ha hecho que el Gobierno adopte una política de bajo perfil en el tratamiento de las ONGs, absteniéndose de publicitar las potencialidades de acción de éstas e incluso evitando difundir las actividades que se han llevado a efecto con las ONGs.

Esta actitud del Gobierno se explica, en gran medida, por el temor de entorpecer, durante la transición, la difícil y compleja política de acuerdos o consensos con la oposición, sabiendo que dentro de los partidos de oposición existe un fuerte prejuicio contra las ONGs, a las cuales —exageradamente— se las supone íntima e incondicionalmente vinculadas al Gobierno.

Quizás el anunciado término de la transición, junto al comienzo de una fase de ejecución de grandes obras de infraestructura y de una mayor actividad y eficiencia en el desarrollo de las políticas sociales, permita una nueva política frente a las ONGs, que posibilite optimizar la utilización de los recursos humanos y materiales que posee este sector, en beneficio del desarrollo integral del país.

Al respecto, nos permitimos sugerir las siguientes ideas:

a) Una mayor preocupación oficial por la definición conceptual y jurídica respecto a qué entender por ONG dentro del conjunto de organizaciones sociales existentes en la sociedad civil. Asimismo, impulsar una revisión y modernización de la legislación que regula las instituciones civiles sin fines de lucro, con el objetivo de adecuarla a la naturaleza y especiales características de las ONGs.

b) Elevar el rango de la Oficina de Organismos No Gubernamentales del Ministerio de Planificación y Cooperación. Actualmente esta Oficina de enlace con el mundo de las ONGs depende de la División Social de MIDEPLAN. Sería aconsejable otorgar a esta Oficina un nivel más alto y dotarla del personal adecuado.

c) Además de elevarla de rango, redefinir las funciones de la Oficina de ONG de MIDEPLAN. Esta Oficina debería, a lo menos, ocuparse de las siguientes materias: llevar un registro o catastro actualizado de las ONGs, especificando especialidades, cobertura territorial, personal especializado, actividades desarrolladas, etc.; cumplir funciones de información tanto hacia las ONGs como hacia el Gobierno en todas aquellas materias de interés relevante para ambas partes; servir de canal o conducto regular para recibir las demandas y sugerencias o ideas que las ONGs deben hacer llegar al Gobierno; y mantener una fluida y completa información sobre el estado de las relaciones entre las ONGs y el gobierno.

d) Existen, actualmente, en algunos ministerios coordinadores designados para facilitar la relación de esos organismos públicos con las ONGs. Sería muy positivo reforzar o levantar el perfil de estos coordinadores. Para ello debería impulsarse una acción de apoyo permanente de parte de la Oficina de ONG de MIDEPLAN, la cual debería proporcionar a los coordinadores de los ministerios asesoría e información sobre las redes sectoriales de ONGs existentes o que se creen en el futuro, así como toda la información relativa a las especialidades, nivel profesional, capacidades técnicas, trabajos realizados, ámbito territorial, cobertura específica de beneficiarios, etc.

e) Junto con elevar el rango de la Oficina de Enlace de MIDEPLAN, debería precisarse y realizarse el rol de los SERPLAC en relación a la potencial labor de las ONGs a nivel regional. Los SERPLAC deberían ser capaces de estimular la participación de las ONGs en la ejecución de programas o proyectos en las regiones, y detectar las necesidades regionales que podrán ser atendidas con el concurso de las ONGs.

f) Intimamente unido al tema de la coordinación nacional de las ONGs, está el de la más fluida interlocución con el Gobierno. Sin duda ella se vería facilitada por una coordinación efectiva de las ONGs. Sin embargo, en tanto esa coordinación no se dé, debería buscarse, por parte del Gobierno, alguna fórmula que permita la necesaria interlocución y que sirva de punto de encuentro entre ejecutivos de las ONGs y personeros de los organismos del Estado con alguna vinculación con el diseño y ejecución de las políticas sociales.

Este foro especializado, que podría denominarse Comité de Enlace o Consejo de Participación, estaría en condiciones de animar una discusión positiva, respecto a las políticas que afecten al sector, evaluando, en forma permanente, las relaciones entre las ONGs y el Gobierno (*).

(* Nota del Editor) Al momento de entrar en prensa este libro ha sido creado un Comité Consultivo ONG, el cual estará presidido por el señor Ministro de Planificación y Cooperación e integrado por quince representantes de ONGs y de redes de ONGs. Además, concurrirán como invitados especiales los Directores Ejecutivos de la Agencia de Cooperación Internacional de MIDEPLAN y del Fondo de Solidaridad Social de ese Ministerio.

Estas serían algunas medidas que, además de la actitud positiva y dinámicas de las propias ONGs, podrían repotenciar el rol creativo que en sus orígenes las caracterizó. Así podría iniciarse una nueva y productiva etapa en el desarrollo de estos organismos, en la cual las ONGs no sólo sean entes receptores y canalizadores de ayuda, sino que asuman el nuevo papel de oferentes u otorgantes de ayuda o cooperación técnica hacia terceros países, junto con los organismos estatales, dentro del campo de la cooperación horizontal.

BIBLIOGRAFIA

- “Organizaciones No Gubernamentales post 73”.
José A. Abalos König (Documento de Trabajo ILET-PREALC (1988)).
- “Comunidad Económica Europea y Organizaciones No Gubernamentales: Aproximaciones a un esfuerzo conjunto”.
Cooperación Internacional al Desarrollo, N° 1, Publicación del Taller de Cooperación al Desarrollo, 1^{er}. Semestre de 1987, (artículo N° 5).
- “Las instituciones de apoyo en Chile: una síntesis”.
Id. (artículo N° 6)
- “Las Organizaciones No Gubernamentales en la Cooperación Internacional: ¿Una Nueva Etapa?”
Id. N° 2, 2º Semestre de 1987.
- “La Cooperación Internacional frente a los cambios políticos en Chile”.
Id. Suplemento, julio de 1988
- “Panorama de las ONGs chilenas en los primeros meses de la transición a la democracia”, Consuelo Undurraga. Id. N° 7, segundo semestre de 1990, (artículo N° 1.)
- “Relaciones entre ONGs y donantes durante el período de transición democrática en Chile”, Rodrigo Egaña. Id. N° 7, segundo semestre de 1990, (artículo N° 2.)
- “Nuevas Perspectivas Internacionales de la Cooperación al Desarrollo”, Juan Soto. Id. N° 7, segundo semestre de 1990, (artículo N° 4.)
- “Nuevos Dilemas para las ONGs chilenas”, Eugenio Díaz y Sergio Gómez. Id. N° 7, segundo semestre de 1990, (artículo N° 5)
- “Los cambios en las ONGs a partir del nuevo escenario político nacional”, Bernardita Cancino. Id. N° 7, segundo semestre de 1990, (artículo N° 6.)
- “Una puerta que se abre: Los organismos no gubernamentales en la Cooperación al Desarrollo”.
Publicación del Taller de Cooperación al Desarrollo (Varios autores) 562 páginas, 1987.
- “Primero La Gente: ONGs, Estado y Cooperación Internacional en el Tercer Mundo”.
Publicación de CEAAL, Editor Francisco Vío Grossi (Varios autores) 239 páginas, noviembre 1989.

- "Encuentro: Cooperación y Democracia".
Informe final del Encuentro "Cooperación y Democracia" realizado en Santiago de Chile los días 8 y 9 de mayo de 1990, organizado por el Grupo de Trabajo de Organizaciones No Gubernamentales de la Concertación de Partidos Por la Democracia, en que participaron 272 ONGs chilenas, Agencias de Cooperación europeas y norteamericanas y organismos multilaterales. 215 páginas (1990).
- "Los Organismos No Gubernamentales y El Desarrollo Rural en Chile".
Informe final del Taller Nacional sobre Políticas de Desarrollo Rural y Organismos No Gubernamentales, celebrado en Santiago de Chile, 19 y 20 de junio de 1990.
Redactor: Hamilton Aliaga. Publicado por el Ministerio de Agricultura y la Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe. 70 páginas (1991).
- "Seminario: Políticas de Salud y Organizaciones No Gubernamentales".
(Santiago de Chile, 9 y 10 de octubre de 1990). Editado por el Ministerio de Salud, 93 páginas (marzo 1991).
- "ONGs y Chile Hoy".
Síntesis de ponencias y discusión del Encuentro Nacional organizado por CIDE, CODEPU, CSC, Cuáquero, OCAC, PAS y realizado en Punta de Tralca (Chile) del 8 al 10 de octubre de 1990. Publicación editada por Comité Organizador, 130 páginas (1991).
- "Europa del 92 y la Cooperación con América Latina".
(Encuentro de Chantilly, Francia, enero de 1990, organizado por REAL).
Coedición de ILET y CCFD, compilador: Guillermo Miranda, 142 páginas. (Impreso en Santiago de Chile, marzo de 1991.)

APENDICE

CIFRAS OFICIALES SOBRE COOPERACION INTERNACIONAL POR FUENTES Y SECTORES(*) (desde marzo de 1990 hasta diciembre de 1991)

CHILE

(*) Fuente: Agencia de Cooperación Internacional.

RESUMEN DE PROYECTOS DE COOPERACION INTERNACIONAL

INFORME POR SECTOR INSTITUCIONAL

Agencia de Cooperación Internacional
MIDEPLAN

Enero 1992

SECTOR INSTITUCIONAL	APORTE EXTERNO(1) (US\$)	DONACIONES(2) (US\$)	CREDITOS (US\$)	Nº DE PROYECTOS
1.- Privado				
ONGs	35.421.017	30.421.017	5.000.000	18
SECTOR PRODUCTIVO	175.594.775	12.462.344	163.132.431	16
UNIVERSIDAD Y CAI	21.083.627	21.083.627	0	27
TOTAL:	232.099.419	63.966.988	168.132.431	61
2.- Público				
COM. NACIONAL ENERGIA	781.831	781.831	0	2
CORFO	3.642.097	3.642.097	0	5
DIGEDER	360.918	360.918	0	1
FOSIS	28.678.025	28.678.025	0	17
INST. NAC. DE JUVENTUD	3.299.348	3.299.348	0	5
LEGISLATIVO	1.955.635	1.955.635	0	2
MEDIO AMBIENTE	16.688.488	13.688.488	3.000.000	19
MIDEPLAN	22.671.453	22.671.453	0	21
MIN. AGRICULTURA	23.725.583	16.525.583	7.200.000	15

SECTOR INSTITUCIONAL	APORTE EXTERNO (US\$)	DONACIONES (US\$)	CREDITOS (US\$)	Nº DE PROYECTOS
MIN. ECONOMIA	18.864.092	18.864.092	0	15
MIN. EDUCACION	39.960.141	26.360.141	13.600.000	19
MIN. HACIENDA	32.126.389	126.389	32.000.000	2
MIN. INTERIOR	3.415.723	3.415.723	0	5
MIN. JUSTICIA	1.139.451	1.139.451	0	3
MIN. MINERIA	3.790.062	3.790.062	0	2
MIN. OBRAS PUBLICAS	0	0	0	1
MIN. RR.EE.	1.368.907	1.368.907	0	5
MIN. SALUD	88.022.506	38.368.632	49.653.874	17
MIN. SG. GOBIERNO	825.409	825.409	0	4
MIN. SG. PRESIDENCIA	196.286	196.286	0	1
MIN. TRABAJO	4.400.954	4.400.954	0	3
MIN. TRANSPORTE	4.743.191	2.800.000	1.943.191	3
MIN. VIVIENDA	85.873.857	60.373.263	25.500.954	11
MULTISECTORIAL	10.492.913	10.492.913	0	13
MUNICIPALIDADES	647.389	647.389	0	3
OF. NACIONAL RETORNO	19.172.176	19.172.176	0	14
SERNAM	6.054.652	6.054.652	0	9
TOTAL:	422.897.476	289.999.817	132.897.659	217
Total General:	654.996.895 (3)	353.966.805 (3)	301.030.090 (3)	278

- (1) El aporte externo consiste en Donaciones y Créditos de Cooperación, parte de los cuales han sido aprobados, estando el resto en negociación.
- (2) Las cifras incluyen Donaciones en Dinero, Valoración de Asistencia Técnica, Créditos Financieros Concesionales o Créditos Concesionales Atados.
- (3) Los montos de Cooperación indican el Aporte Total al Proyecto, no estando anualizados.

RESUMEN DE PROYECTOS DE COOPERACION INTERNACIONAL

INFORME POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO

Agencia de Cooperación Internacional
MIDEPLAN

Enero 1992

PAISES U ORGANISMOS DONANTES	APORTE EXTERNO(1) (US\$)	DONACIONES(2) (US\$)	CREDITOS (US\$)	Nº DE PROYECTOS
1.- BILATERAL				
Alemania	99.611.949	40.404.434	59.207.515	25
Bélgica	5.947.286	5.947.286	0	8
Canadá	7.276.404	7.276.404	0	8
Dinamarca	10.941.511	10.941.511	0	6
España	98.192.762	16.192.762	82.000.000	19
Estados Unidos	42.917.000	22.917.000	20.000.000	9
Finlandia	1.045.544	1.045.544	0	2
Francia	36.865.152	8.842.577	28.022.575	7
Holanda	38.089.989	38.089.989	0	16
Inglaterra	1.666.309	1.666.309	0	5
Israel	0	0	0	1
Italia	120.264.588	66.714.588	53.550.000	25
Japón	19.573.099	19.573.099	0	8
Luxemburgo	2.403.846	2.403.846	0	1

PAISES U ORGANISMOS DONANTES	APORTE EXTERNO (US\$)	DONACIONES (US\$)	CREDITOS (US\$)	Nº DE PROYECTOS
Noruega	11.407.080	11.407.080	0	14
Suecia	43.080.408	33.080.408	10.000.000	15
Suiza	48.000.000	0	48.000.000	2
TOTAL:	587.282.927	286.502.837	300.780.090	171
2.- MULTILATERAL				
Comunidad Económica	50.608.825	50.608.825	0	45
Naciones Unidas	16.570.143	16.320.143	250.000	52
O.E.A.	535.000	535.000	0	10
TOTAL:	67.713.968	67.463.968	250.000	107
Total General:	654.996.895 (3)	353.966.805 (3)	301.030.090 (3)	278

- (1) El aporte externo consiste en Donaciones y Créditos de Cooperación, parte de los cuales han sido aprobados, estando el resto en negociación.
 (2) Las cifras incluyen Donaciones en Dinero, Valoración de Asistencia Técnica, Créditos Financieros Concesionales o Créditos Concesionales Atados.
 (3) Los montos de Cooperación indican el Aporte Total al Proyecto, no estando anualizados.



El Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA)
ha ejecutado un proyecto de Gestión Tecnológica con
apoyo del Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo (PNUD). En el marco de este Proyecto se han cumplido
acciones destinadas a potenciar el rol de la cooperación internacional
en el campo de la ciencia y la tecnología, incluyendo las
innovaciones tecnológicas con que culmina una buena gestión.
A esta tarea específica asociaron recursos el Centro Internacional
de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) y la Corporación
de Cooperación Internacional (CCI). Este libro presenta trabajos
preparados por especialistas chilenos involucrados en la gestión
de la cooperación internacional durante los últimos años.

